

Valtion
taloudellinen
tutkimuskeskus

Valmisteluraportit 10

Finanssipolitiikan säännöt ja kuntatalous

VATT VALMISTELURAPORTIT

10

Finanssipolitiikan säännöt ja kuntatalous

Antti Moisio

Kiitän Jukka Pekkarista, Arto Sulosta, Tuomo Mäkeä, Markku Nissistä, Jani Pitkäniemeä, Tuukka Saarimaata ja Aki Kangasharjua kommentteista. Lisäksi kiitän erityisesti Jani Pitkäniemeä kuntien ja kuntakonsernien lainakantaa koskevan materiaalin toimittamisesta. Kaikki raportissa esitetyt näkemykset, tulkinnat ja mahdolliset virheet ovat omiani.

ISBN 978-951-561-984-6 (nid.)
ISBN 978-951-561-985-3 (PDF)

ISSN 1798-0305 (nid.)
ISSN 1798-0313 (PDF)

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus
Government Institute for Economic Research
Arkadiankatu 7, 00100 Helsinki, Finland

Oy Nord Print Ab
Helsinki, elokuu 2011

Kansi: Niilas Nordenswan

Finanssipolitiikan säännöt ja kuntatalous

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT Valmisteluraportit 10/2011

Antti Moisio

Tiivistelmä

Selvityksessä käydään läpi paikallista julkistaloutta koskevien finanssipolitiikan sääntöjen taloustieteellisiä perusteluja ja kuvataan yleisimpiä käytäntöjä OECD-maissa ja Pohjoismaissa. Keskeinen havainto Suomen osalta on kuntasektorin kansainvälisesti verrattuna vapaa lainanotto-oikeus ja löyhä sääntely budjetin tasapainottamiseen liittyen. Kuntasektorin lainakannan nopea kasvu viime vuosina ja väestön ikääntymisestä aiheutuva menotarve kuntasektorilla lisäävät painetta tiukemmalle sääntelylle. Tämän vuoksi tulisi harkita valtion ja kuntasektorin välistä nykyistä pidemmälle menevää neuvottelumenettelyä, jossa sovittaisiin vuosittain kuntasektorin menoista ja menojen rahoituksesta. Mikäli neuvottelujärjestelmä ei johtaisi kuntatalouden nykyistä parempaan tasapainoon, tulisi harkita yksityiskohtaisempaa sääntelyä erityisesti velkaantumiseen ja budjetin tasapainottamiseen liittyen.

Asiasanat: Kuntatalous, kehysmenettely, velkaantuminen

JEL-luokittelu: H6, H7

Abstract

This paper focuses on fiscal rules at the sub-central level in Finland. A comparison to similar practices in other OECD countries shows that the fiscal rules are less stringent in Finland than elsewhere. So far the local decision-making in Finland has been successful in avoiding the main pitfalls. But the rapid increase in sub-central debt in recent years and the long term expenditure prospects due to ageing population suggest that the control on sub-central government budgets should be increased. The first step could be an enhanced macro level agreement between local and central levels about tasks, expenditures and revenues. If this proves not to work, then further steps to ensure better budgetary balance and restrictions on debt accumulation should be considered.

Key words: sub-central government, fiscal rules, public debt

JEL classification numbers: H6, H7

Sisällys

1 Johdanto ja yhteenveto	1
2 Finanssipolitiikan säännöt paikallistasolla: taloustutkimuksen näkökulma	4
2.1 Fiskaalisen federalismin teoria finanssipolitiikan sääntöjen näkökulmasta	5
2.2 Sääntöjen tarpeellisuuteen vaikuttavia tekijöitä paikallistasolla	9
2.3 Paikallishallinnontasolla sovelletut säännöt pääpiirteissään	11
3 Kansainvälinen vertailu	15
3.1 OECD-maissa käytössä olevia sääntöjä	15
3.2 Arvioita paikallistasoa säätelevän finanssipolitiikan toimivuudesta OECD-maissa	18
3.3 Paikallisen julkistalouden ohjaus Tanskassa	19
4 Suomen kuntatalouden ohjauskeinot ja ohjauksen kehittämistarpeet	25
4.1 Kuntatalouden säätely makrotasolla	25
4.2 Kuntatasolla toteutettavista ohjauskeinoista	26
4.3 Kuntasektorin rakenneuudistukset	29
Lähteet	32
Liitteet	35

1 Johdanto ja yhteenveto

Julkisen päätöksenteon siirtäminen keskustasolta lähemmäs kansalaisia on ollut monissa maissa eräs viime vuosikymmenien tärkeimpiä poliittisia tavoitteita. Harjoitetun politiikan seurauksena paikallisen julkishallinnon merkitys on kasvanut ja paikallistason vastuulle on siirretty merkittäviä julkisia palveluja, kuten terveydenhuolto- ja koulutuspalveluja. Samalla paikallistason rahoitus on yhä enemmän perustunut omien tulojen sijasta valtionosuuksiin ja lainanottoon.

Hajautetun päätöksentekojärjestelmän on toivottu ottavan keskitettyä järjestelmää paremmin huomioon kansalaisten preferenssit, lisäävän hallinnon läpinäkyvyyttä ja innovatiivisuutta sekä laajentavan paikallista osallistumista päätöksentekoon. Taloudellisesta näkökulmasta hajauttamisen keskeisenä tavoitteena on ollut mahdollisimman tehokas palvelujärjestelmä. Hajauttamisen käytännön toteutus vaihtelee eri maissa riippuen paikallistasolle annetuista/siirretyistä tehtävistä, valtionosuusjärjestelmästä ja omiin tuloihin ja velkaantumiseen liittyvästä päätösvallasta. Joissakin maissa keskustason rooli on edelleen hyvin merkittävä, kun taas toisissa lähestulkoon koko julkinen palvelusektori on siirretty paikallistasolle.

OECD:n tekemissä vertailuissa omana maaryhmänä erottuvat Pohjoismaat, joissa paikallistason perustuslaillinen itsehallinto, palvelutehtävät ja verotusoikeudet ovat poikkeuksellisen laajat. Pohjoismaissa hajauttaminen vaikuttaisi olevan onnistunutta, sillä Pohjoismaat menestyvät yleensä koulutus- ja terveyspalvelujen kustannustehokkuus- ja laatuvertailuissa hyvin. Samaan aikaan keskitettyihin järjestelmiin nojautuvien maiden, kuten esimerkiksi Ranskan ja Englannin, julkisten palvelujen menestys on vertailuissa ollut vaatimatonta.

Hajauttamiseen liittyvistä hyvistä tuloksista huolimatta maailmalla on viimeisen kymmenen vuoden aikana alettu kiinnittää yhä enemmän huomiota myös desentralisaatioon liittyviin taloudellisiin riskeihin. Esimerkiksi Latinalaisen Amerikan ja entisen Itä-Euroopan sosialistimaiden talousongelmat ovat synnyttäneet tutkimuskirjallisuuden, joka käsittelee niin sanottua pehmeää budjettirajoitetta ja siitä aiheutuvia ongelmia. Pehmeän budjettirajoitteen tapauksessa yksittäisillä kunnilla on kannustin siirtää kustannuksiaan muiden kuntien, valtion tai tulevien sukupolvien kannettavaksi. Tällaisen tilanteen tekee erityisen hankalaksi se, että paikallistaso järjestää usein niin merkittäviä palvelutehtäviä, että valtion on käytännössä mahdotonta päästää yksittäisiä kuntia tai maakuntia konkurssiin. Tällöin valtion täytyy tukea kriisikuntia lisävaltionavuilla (ns. bailout-tuki) ja samalla valtion vaatimus tiukan budjettirajoitteen noudattamisesta menettää uskottavuutta. Lopputuloksena voi olla niin sanottu alijäämä-bailout -peli paikallistason ja valtion välillä (Inman 2003).

Kuntatalous muodostaa Suomessa keskeisen osan julkista taloutta. Kunnat ovat vastuussa peruspalvelujen järjestämisestä, minkä seurauksena kuntasektorin (kuntien ja kuntayhtymien) osuus julkisista kulutusmenoista ja investoinneista on noin kaksi kolmasosaa. Kuntasektorin rahoitus painottuu voimakkaasti verotuloihin ja muihin omiin tulolähteisiin, mikä yleisesti ottaen hillitsee menojen kasvua. Ongelmana on kuitenkin ollut tulopohjan riippuvuus suhdanteista, mistä on seurannut kuntasektorin menojen myötäsyklisyyttä. Myötäsyklisyys voi osaltaan lisätä kuntien velkaantuneisuutta, kun menoleikkauksia on laskusuhdanteissa käytännössä vaikeata toteuttaa. Kuntien lainakanta onkin viime vuosina kasvanut huolestuttavaa vauhtia. Lisäksi väestön ikääntyminen vaikuttaa kuntien palvelumenoja lisäävästi pidemmällä aikavälillä, mikä lisää kuntien rahoituspainetta. Paljolti näihin syihin perustuen on viime vuosina alettu yhä enemmän keskustella tarpeesta ohjata kuntataloutta nykyistä tiukemmin. Eräs vaihtoehto kuntatalouden ohjauskeinoksi voisi olla nykyistä yksityiskohtaisempi kuntia koskeva finanssipolitiikan säännöstö, jota on julkisuudessa kutsuttu myös ”kuntakehyksiksi”.

Valtiovarainministeriö on esittänyt kuntatalouden menokehyksiä, jotka määritettäisiin peruspalveluohjelman ja -budjetin yhteydessä. Lisäksi VM on esittänyt muutoksia valtion ja kuntasektorin niin sanotun kustannustenjaon tarkistusmenettelyyn siten, että se perustuisi nykyistä enemmän kokonaisarvioon (VM 2010). Valtionosuusjärjestelmää tulisi ministeriön mielestä lisäksi kehittää nykyisestä enemmän ennakoivaan suuntaan, muun muassa muuttamalla valtionosuusprosenttia taloudellisen tilanteen muuttuessa. Tällä tavalla vähennettäisiin tarvetta suuriin jälkikäteisiin valtionosuuskorjauksiin, jotka ovat ministeriön mielestä lisänneet kuntatalouden epävakautta.

Myös Valtiontalouden tarkastusvirasto on valtiontalouden kehysmenettelyä koskevan tarkastuksen yhteydessä arvioinut kuntatalouden ohjausta (VTV 2011). Tarkastusviraston mielestä kuntataloudelle tulisi asettaa peruspalveluohjelmaan sisältyvä menokehys koko maan tasolla, mutta ei kuntatasolla. Tarkastusvirasto esittää rajoituksia valtion kunnille määäämien tehtävien osalta esimerkiksi siten, että valtion kunnille määäämistä tehtävistä kunnille aiheutuville kustannuksille asetettaisiin yläraja. Suomen Kuntaliiton mielestä kuntatalouden menokehyksillä tulee varmistaa erityisesti se, että valtion toimien aiheuttamat menolisäykset pysyvät ennakoitavalla tasolla ja että kehykset ylittävät menolisäykset rahoitetaan kokonaan valtion varoista (Suomen Kuntaliitto 2010).

Tässä Valtioneuvoston kanslian toimeksiannosta tehdyssä selvityksessä luodaan tiivis katsaus paikallista julkistaloutta koskevien finanssipolitiikan sääntöjen keskeisiin taloustieteellisiin perusteluihin ja yleisimpiin käytäntöihin OECD-maissa ja Pohjoismaissa. Pohjoismaista erityisen tarkastelun kohteena on Tanskan järjestelmä. Lopuksi tarkastellaan Suomen tilannetta taloustutkimuksessa esitettyjen periaatteiden ja muiden maiden käytäntöjen näkökulmasta. Selvityksen havaintojen perusteella Suomen kuntasektorilla on kansainvälisesti verrattuna poikkeuksellisen vapaa lainanotto-oikeus. Kunnilla ei myöskään ole tiukkaa velvoitetta

budjetin tasapainottamiseen. Tällaisesta asetelmasta seuraava mahdollinen uhka-kuva on kuntasektorin pehmeä budjettirajoite ja kuntien menojen ja lainakannan hallitsematon kasvu. Toisaalta kuntien vapaan toimintaympäristön hyvänä puolel-
na on kuntasektorin kyky reagoida nopeasti makrotaloudellisiin shokkeihin. Eräs mahdollisuus ehkäistä kuntien pehmeää budjettirajoitetta olisi tiivistää valtion ja kuntasektorin välistä neuvottelumenettelyä siten, että vuosittaisissa neuvottelussa sovittaisiin nykyistä tarkemmin ja sitovammin kuntien tehtävistä, menoista ja menojen rahoituksesta. Mikäli neuvottelujärjestelmä ei johtaisi kuntatalouden nykyistä parempaan tasapainoon, tulisi harkita sääntelyn lisäämistä erityisesti velkaantumiseen ja budjetin tasapainottamiseen liittyen. On kuitenkin korostettava, että säännöt eivät yksin takaa kuntien hyvää taloudenpitoa. Sääntöjä tärkeämpi tekijä on toimiva paikallisdemokratia, päätöksenteon läpinäkyvyys ja laadukas kuntien taloudellista tilannetta kuvaava informaatio. Siksi olisi syytä huolehtia myös siitä, että kuntarakenne on toimiva paikallisen päätöksenteon ja kuntien päätöksentekijöiden kannustimien näkökulmasta.

Raportti etenee siten, että luvussa kaksi käydään läpi taloustieteen näkemyksiä finanssipolitiikan säännöistä, luvussa kolme tehdään kansainvälinen vertailu ja kuvataan Tanskan järjestelmää. Luvussa neljä kommentoidaan Suomen tilannetta.

2 Finanssipolitiikan säännöt paikallistasolla: taloustutkimuksen näkökulma

Finanssipolitiikan säännöillä rajoitetaan julkista taloutta koskevan päätöksenteon harkinnanvaraisuutta ennalta määritetyissä tilanteissa. Säännöt voivat olla työkaluna julkisten menojen kasvun hillitsemisessä. Säännöillä voidaan tukea julkisen sektorin suunnitelmallisuutta ja kurinalaisuutta siten, että julkisen talouden toiminta on taloudellisesti kestävää pitkällä aikavälillä. Säännöillä voidaan myös pyrkiä lisäämään julkisen talouden läpinäkyvyyttä ja päätöksentekijöiden vastuunkantoa, jotta veronmaksaja-äänestäjät ja muut taloudelliset toimijat voisivat kohtuullisesti ennakoida julkisen talouden kehitystä ja päätöksentekijöiden sitoutumista pitkän aikavälin tavoitteisiin (Ter-Minassian 2007). Finanssipolitiikan sääntöjä on perinteisesti sovellettu valtion budjettimenettelyssä ja -valmistelussa, mutta paikallishallinnon merkityksen voimakkaan kasvun seurauksena sääntöjä on alettu yhä enemmän soveltaa myös paikallistasolla.

Paikallishallintoa koskevat finanssipolitiikan säännöt sisältävät yleensä budjetin tasapainottamista, velkaantumista, veroasteita ja menojen kasvua koskevia rajoituksia ja toimintaohjeita (Vammalle ja Charbit 2010). Säännöt ovat useimmiten valtion määräämiä mutta paikallistaso voi myös noudattaa itse määrittelemiään sääntöjä, esimerkiksi luottokelpoisuuden varmistamiseksi.

Tutkimustietoa sääntöjen käyttökelpoisuudesta kertyy koko ajan lisää. Yleinen havainto tähänastisesta tutkimuksesta on, että pelkästään ylhäältä määrättyllä finanssipolitiikan säännöstöllä ei voida taata paikallisen julkistalouden menokuria. Rahoitusmarkkinoiden ja erityisesti paikallistasolla harjoitetun oman valvonnan rooli on vähintään yhtä merkittävä. Jotta paikallisella tasolla tehtävä ”omavalvonta” toimisi, paikallisilla päätöksentekijöillä pitää olla riittävät kannustimet pyrkiä tehokkaaseen ja taloudelliseen palvelutuotantoon. On myös tärkeätä muistaa, että sääntöjen toimivuus riippuu aina toimintaympäristöstä, ennen muuta paikallistason tehtävistä ja rahoituspohjasta. Myös toimintaympäristöön liittyvät tekijät, kuten taloudellinen tilanne ja paikallistason juridinen asema ovat keskeisiä sääntöjen toimivuuteen liittyviä tekijöitä. Erilaisia sääntö- ja rajoitusmahdollisuuksia on useita ja niiden eri yhdistelmillä voi olla hyvin erilaisia vaikutuksia. Tässä luvussa käydään lyhyesti läpi taloustutkimuksen päänäkökohtia paikallistasolle sovellettujen finanssipolitiikan sääntöjen toimivuudesta eri tilanteissa ja eri toimijoiden näkökulmasta.

2.1 Fiskaalisen federalismin teoria finanssipolitiikan sääntöjen näkökulmasta

”Ensimmäisen sukupolven” tutkimuskirjallisuuden näkemys

Fiskaalista federalismia käsittelevän taloustieteellisen näkemyksen (Oates 1972, Musgrave ja Musgrave 1980) mukaan julkisella sektorilla on kolme perustehtävää: kansantalouden vakauden takaaminen (stabilisaatio), tulonjako (redistributio) ja voimavarojen kohdentaminen (allokaatio). Näistä pelkästään valtion tehtäviksi katsotaan kuuluvan talouden vakaus ja tulonjako. Sen sijaan voimavarojen kohdentamiseen liittyviä tehtäviä voi hoitaa sekä valtio että paikallistaso.

Valtio vastaa raha- ja finanssipolitiikasta, koska se kykenee hoitamaan nämä tehtävät paljon tehokkaammin kuin paikallistalous. On selvää, että paikallistasolla ei voi olla omaa rahapolitiikkaa, mutta myös pyrkimykset talouden vakauttamiseen yksittäisten kuntien finanssipoliittisin toimenpitein olisivat lähes varmasti tuomitun epäännistumaan. Näin on erityisesti siksi, että tällaisessa tapauksessa vakauttamistoimien hyödyt valuisivat väistämättä suurelta osin muihin kuntiin. Lisäksi, vaikka kuntien kesken periaatteessa vallitsisi yksimielisyys vakauttamisen tärkeydestä, yksittäisillä kunnilla olisi merkittävä kannustin ryhtyä järjestelmässä vapaamatkustajiksi (Oates 1972). Muun muassa näistä syistä on katsottu paremmaksi, että valtio kantaa vastuun talouden vakauttamisen toteuttamisesta tai ainakin koordinoinnista. Paikallistaso voi silti toimia valtion säätelemien vakauttamistoimenpiteiden toteuttajana. Paikallinen julkinen sektori on tärkeässä roolissa talouden vakauttamisessa myös, koska paikallistason osuus julkisista investoinneista on keskeinen. Vuonna 2009 alkanut taloudellisen taantuma osoitti valtion ja paikallistason välisen koordinaation tärkeyden talouden elvytystoimenpiteitä toteutettaessa (Vammalle ja Charbit 2010). Paikallistaso voi lisäksi harjoittaa omaehtoista vakauttamistoimintaa, esimerkiksi rahastoimalla hyvinä aikoina ja velkaantumalla huonoina aikoina. Tällaisilla toimilla lisätään mm. rahojen luottamusta paikallistason toimijoita kohtaan.

Myös tulonjako, kuten progressiivinen verotus ja tulonsiirrot, kuuluu fiskaalisen federalismin teorian mukaan valtiolle. Paikallistason veropohja on äänestäjaveronmaksajien liikkuvuuden vuoksi epävakaa ja siksi paikallistaso soveltuu huonosti tulonjaon kaltaisten pidemmän aikavälin politiikkatavoitteiden rahoittajaksi. Mikäli yksittäinen kunta harjoittaisi selvästi muita kuntia aktiivisempaa tulojen uudelleenjakoa, saattaisi tästä seurata pienituloisten kasvava tulomuutto, mikä pakottaisi kunnan kiristämään verotusta ja mistä puolestaan seuraisi hyväituloisten joukkopako (Oates 1972). Mikäli kuitenkin kuntien välinen muuttoliike on vähäistä tai jos äänestäjä-veronmaksajilla on hyvin erilaiset preferenssit, on paikallistasolla parempi mahdollisuus onnistua myös tulonjakoon liittyvissä toimitissa (Dafflon 2002). Suurilla kunnilla on enemmän liikkumavaraa tulonjaon harjoittamisen suhteen kuin pienillä. Paikallistaso voi myös toteuttaa tulonjakotehtävää valtion toimeksiannosta ja rahoituksella (toimeentulotuki, tulosisidonnai-

set asiakasmaksut). Tällöin pystytään hyödyntämään paikallishallinnon parempi informaatio paikallisista oloista ja tulonjaon tarpeesta.

Voimavarojen kohdentaminen tarkoittaa julkisten palvelujen tuottamista ja sitä voi harjoittaa sekä keskusvalta että paikallistaso. Julkiseen tehtävään liittyvistä mittakaavahyödyistä ja ulkoisvaikutuksista riippuu, kannattaako julkinen palvelu tuottaa valtion vai paikallistason toimesta. Paikallisella tasolla oletetaan yleensä olevan parempi tietämys palvelujen kysynnästä ja toimintaympäristöstä, jolloin veronmaksaja-äänestäjille voidaan parhaiten taata preferenssejä vastaavat palvelut kustannustehokkaasti. Fiskaalisen federalismin kirjallisuuden lähtökohtana on teoreettinen malli, jossa paikallishallinto keskittyy tuottamaan paikallisia julkisia hyödykkeitä (paikallinen infrastruktuuri, vesi ja jätepalvelut ym.). Paikallisen julkisen sektorin tulot perustuvat mallissa hyöty- ja aiheuttajaperusteisiin maksuihin ja veroihin sekä vakaan tulonlähteen takaavaan kiinteistöveroon. Lisäksi paikallistaso toimii itsenäisesti valtioon nähden ja veronmaksaja-äänestäjät muuttavat vaivatta kunnasta toiseen preferensseistään riippuen. Finanssipolitiikan näkökulmasta mallissa on keskeistä, että paikallistason oletetaan tasapainottavan käyttötalousbudjettinsa. Lainanotto on hyväksyttävää pitkävaikutteisten investointien tapauksessa, jos investointihyödykkeestä koituvat hyödyt jakautuvat usealle periodille ja veronmaksajasukupolvelle (Oates 1972, Musgrave ja Musgrave 1980, Tiebout 1956 ja King 1984).

Edellä kuvattu fiskaalisen federalismin perusasetelma muuttuu, jos valtio delegoi paikallistason tehtäviksi niin sanottuja uudelleenjakavia hyvinvointipalveluja. Tällaisia meriittihyödykkeiksi kutsuttuja (Musgrave ja Musgrave 1980) palveluja voivat olla yksityishyödykkeen kaltaiset palvelut (hyödykkeen kuluttaminen vähentää muiden käyttäjien kulutusta), kuten koulutus, terveydenhuolto tai asumispalvelut (sosiaalinen asuntotuotanto). Meriittihyödykkeiden julkista tuotantoa perustellaan usein kyseisten palvelujen merkittävillä positiivisilla ulkoisvaikutuksilla. Lisäksi hajauttamisteoreeman mukaan (Oates 1972) julkiset palvelut kannattaa hajauttaa paikallistasolle aina, kun palvelun tuotannossa ei ole merkittäviä mittakaavaetuja. Jos kuntien järjestämien palvelujen ylikunnalliset vaikutukset ovat suuret, voi kuntien palvelutaso jäädä koko yhteiskunnan kannalta liian alhaiseksi, sillä yksittäisten kuntien ei ole järkevää tuottaa palveluja ilmaiseksi muiden kuntien asukkaille. Tällainen tilanne korostuisi erityisesti pienkuntavaltaisessa ja lyhyiden välimatkojen kuntarakenteessa. Ratkaisuvaihtoehtoiksi tällaiseen tilanteeseen on esitetty kuntien välistä yhteistyötä, kuntaliitoksia tai valtionosuuksien maksamista merkittäviä ulkoisvaikutuksia aiheuttavien palveluja tuottaville kunnille. Julkiset palvelut voidaan organisoida myös useamman kuin yhden hallinnontason avulla. Tällöin laajemman vaikutusalueen omaavat palvelut järjestäisi hallinnon välitaso (esimerkiksi aluetaso kuten maakunta) ja lähipalvelut jäisivät kuntien vastuulle. Erilaisille paikallisille julkispalveluille voidaankin pyrkiä määrittämään erilaisia optimaalisia palvelun tuottajatasoja, joita voivat olla valtio, välitaso tai kunnat. Kun paikallinen julkinen sektori ryhtyy tuottamaan muita kuin paikallisia julkisia hyödykkeitä, paikallistason rahoitus ei enää

voi perustua yksinomaan hyötyperusteisiin maksuihin tai veroihin¹. Tällöin tarvitaan valtion rahoitusta valtionosuuksien muodossa, mutta myös lisää veropohjia paikallisen sektorin tehtävien rahoittamiseksi. Tässä kohdin ongelmaksi saattaa muodostua äänestäjä-veronmaksajien liikkuvuus. Mikäli veropohjien liikkuvuus on suurta, voi budjetin tasapainottamisvelvoite aiheuttaa paikallisen julkistalouden merkittävää myötäsyklisyyttä. Tällöin syntyy paineita höllentää paikallistason lainanottorajoituksia ja/tai velvoittaa paikallistaso rahastoimaan hyvinä aikoina ja käyttämään rahastoja laskusuhdanteessa.

”Toisen sukupolven” tutkimuskirjallisuuden näkemys

Edellä on kuvattu niin sanotun ensimmäisen sukupolven kirjallisuuden näkemystä fiskaalisesta federalismista. Ensimmäisen sukupolven kirjallisuus käsittelee julkisten palvelujen hajauttamista pääosin positiivisesta näkökulmasta, nähden siinä pääosin hyötyjä. Toisen sukupolven kirjallisuus (Rodden 2003, Oates 2005, Oates 2008, Weingast 2009) nostaa esille myös hajauttamiseen liittyviä ongelmia, jotka liittyvät hajauttamisen toteuttamistapoihin ja niistä seuraaviin kannustinvaiikutuksiin. Eräs merkittävin hajauttamisen kannustinvaiikutuksiin liittyvä kysymys on niin sanottu pehmeä budjettirajoite. Pehmeän budjettirajoitteen käsite esitettiin alun perin kuvaamaan entisten sosialististen maiden markkinareformien aikaista tilannetta, jossa valtion omistamille tappiollisille yrityksille myönnettiin taloudellista tukea (ns. bailout -tuki). Harjoitetun bailout -politiikan seurauksena yritykset saattoivat luottaa saavansa ylimääräistä tukea, mikä vaikutti niiden käyttäytymiseen ja loi niille pehmeän budjettirajoitteen (Kornai ym. 2003). Määrittelyn mukaan budjettirajoitteen alainen organisaatio kohtaa kovan budjettirajoitteen, jos sille ei myönnetä tukea ylemmältä organisaatioilta budjettivajeen kattamiseksi. Tällöin se joutuu karsimaan toimintojaan taloutensa tasapainottamiseksi. Pehmeä budjettirajoite muodostuu, kun ylempi organisaatio ottaa kokonaan tai osittain kannettavakseen alemman organisaation vajeen.

Rodden ym. (2003) osoittavat kirjassaan teoreettisesti ja empiirisin esimerkein, miten paikallistason pehmeästä budjettirajoitteesta seuraavat ongelmat voivat heikentää hajauttamisesta saatavia etuja ja pahimmillaan horjuttaa kokonaisia kansantalouksia. Keskeistä pehmeän budjettirajoitteen muodostumisessa ovat odotukset. Valtion pitäisi uskottavasti noudattaa ”no bailout” -politiikkaa ilman, että paikallistaso odottaa, että se pelastetaan kaikissa tilanteissa taloudellisista vaikeuksista. Tilannetta hankaloittaa kuitenkin se, että perinteisen fiskaalisen federalismin näkemyksen mukaan valtion tehtäviin on katsottu kuuluvan suhdan-nevaihteluista johtuvien riskien kantaminen. Miten siis voidaan erottaa ulko- ja sisäsyntyinen taloudellinen shokki toisistaan? Rodden ym. (2003) kuvaavat tilannetta valtion ja kuntien välisenä vaiheittaisena pelinä. Pelin ensimmäisessä vaiheessa valtio ilmoittaa noudattavansa ”no bailout” -politiikkaa, toisessa vaiheessa kunnat arvioivat valtion ilmoitusta ja päätyvät joko lisäämään tai hillitsemään

¹ Hyötyperusteiset maksut olisivat vastoin kyseisten palvelujen uudelleenjakavuuden periaatetta.

kulutustaan riippuen siitä, miten uskottavana ne pitävät valtion sitoutuneisuutta. Kolmannessa vaiheessa valtion pitää tehdä päätös toimintatavasta riippuen kuntien valitsemasta toimintatavasta. Rodden ym. (2003) osoittavat, että hyvin usein poliittiset paineet johtavat tilanteeseen, jossa valtion ilmoitus on epäuskottava ja se joutuu pelastamaan paikallisen julkistalouden.

Paikallistason pehmeän budjettirajoitteen mahdollisuutta lisää erityisesti paikallisen julkistalouden suuri riippuvuus valtionosuuksista (Rodden ym. 2003). Jos paikallistaso ei kykene rahoittamaan tehtävistään aiheutuvia menoja pääosin omilla tuloillaan, ja jos sille on valtion taholta määrätty yhteiskunnallisesti tärkeitä tehtäviä, valtion on lähes mahdotonta välttää bailout-tilannetta. Erityisen hankala tilanne on silloin, kun paikallistason ja valtion välinen tehtäväjako ja tulopohjien jako on epäselvästi määritetty. Lisäksi rahoitusmarkkinoiden heikko mahdollisuus monitoroida paikallistason taloudellista tilannetta lisää pehmeän budjettirajoitteen vaaraa. Myös Weingast (2009) korostaa valtionosuusjärjestelmän keskeistä roolia pehmeän budjettirajoitteen muodostumisessa. Mitä suurempi osuus paikallisen julkisen sektorin rahoituksesta koostuu omasta tulopohjasta kerättävistä veroista ja maksuista, sitä läpinäkyvämpää paikallistason rahoitus on, ja sitä enemmän paikalliset päätöksentekijät joutuvat perustelemaan päätöksiään äänestäjä-veronmaksajille (Oates 2005). Paikallisdemokratialla on siis olennainen rooli pehmeän budjettirajoitteen torjumisessa. Hyvin toimiva hajauttaminen edellyttää paitsi rahoitukseltaan itsenäistä paikallishallintoa ja toimivaa paikallisdemokratiaa, myös vahvaa valtiota, joka kykenee tarvittaessa vastustamaan bailout-rahoitusta (Oates 2006).

Jos tällaiset hyvän paikallishallintojärjestelmän perusedellytykset eivät täyty, on syytä harkita finanssipolitiikan sääntöjä. Ratkaisumallit pehmeän budjettirajoitteen ongelmaan riippuvat kuitenkin useista tekijöistä, eikä patenttiratkaisuja ole. Esimerkiksi kehittyville ja kehittyneille maille sopivat ratkaisumallit ovat usein hyvin erilaisia. Hyvin toteutettuna tehokkaita tapoja lisätä paikallistason budjettikuria ovat käyttötalousbudjetin tasapainottamista koskevat säännöt, velantoton rajoittaminen koskemaan vain investointeja sekä paikallistason konkurssia koskeva säännöstö (Oates 2005).

Pohjoismaisen hyvinvointivaltion erityispiirteet

Eurooppalainen ja erityisesti Pohjoismainen paikallishallinto poikkeaa käytännössä monin tavoin edellä kuvatuista fiskaalisen federalismin näkemyksistä. Rattsø (2002, 2003) määrittelee eurooppalaisen ja erityisesti Pohjoismaiden paikallishallintojärjestelmän ”hallinnolliseksi federalismiksi”, jossa on kyse enemmän julkisten tehtävien delegoinnista keskustasolta paikallistasolle kuin varsinaisesta fiskaalisen federalismin kirjallisuuden tarkoittamasta hajauttamisesta. Hallinnollisessa federalismissa keskeisiä elementtejä on suuri julkinen sektori ja tavoite kansalaisten pitkälle viedystä tasa-arvosta myös paikallisten julkisten palvelujen saatavuuden osalta. Hallinnollisessa federalismissa valtio puuttuu ak-

tiivisesti paikallishallinnon toimintaan². Pohjoismaiset paikallishallintojärjestelmät ovat Rattsøn mukaan erikoisia sovelluksia ”Musgrave-Oates-Tiebout-mallista”, sillä täällä paikallistaso tuottaa sekä paikallisia että ns. uudelleenjakavia julkishyödykkeitä (terveydenhuolto, koulutus), palveluhyötyjen vuoto yli kuntarajojen on tavallista ja äänestäjä-veronmaksajien liikkuvuus on vähäistä. Pohjoismaissa äänestäjä-veronmaksajat eivät siten perusta asuinkunnistaan anglosaksisessa kirjallisuudessa kuvattuja ”klubeja”, vaan kunnat ovat ensi sijassa osa julkista sektoria ja niiden toimintaa säädellään ylemmältä tasolta monin tavoin. Toisaalta Pohjoismaissa paikallishallinnolle on annettu huomattava päätösvalta sille annettujen tehtävien käytännön toteutuksessa. Paikallistasolla on Pohjoismaissa ja erityisesti Suomessa myös usein perustuslain antama suoja mm. verotusta ja valtionosuusjärjestelmiä koskien. Nämä seikat osaltaan lähentävät Pohjoismaiden järjestelmiä anglosaksisessa kirjallisuudessa esitettyihin malleihin.

2.2 Sääntöjen tarpeellisuuteen vaikuttavia tekijöitä paikallistasolla

Tehtävät

Paikallistasolla järjestettyjen tehtävien luonne vaikuttaa tarpeeseen soveltaa finanssipolitiikan sääntöjä. Mitä tärkeämpiä tehtäviä kunnat hoitavat koko yhteiskunnan näkökulmasta, sitä suurempi on mahdollisuus, että valtion on ennemmin tai myöhemmin tultava kuntien avuksi esimerkiksi harkinnanvaraisia valtionapuja maksamalla. Kun vaakakupissa on merkittävien julkisten palvelujen kuten terveydenhuollon turvaaminen, valtion on hyvin vaikeata noudattaa uskottavasti niin sanottua ”no bailout” -politiikkaa, mikä tiukasti tulkittuna pakottaisi kunnat suhteuttamaan menot käytettävissä oleviin tuloihin kaikissa tilanteissa. Käytännöstä löytyy paljon esimerkkejä tilanteista, joissa valtio on joutunut ottamaan vastuuta kuntien talousongelmista myös silloin, kun vaikeudet ovat seurausta kuntien omista toimenpiteistä (niin sanottu ”too big to fail” -tilanne). Finanssipolitiikan sääntöjä voidaan siksi tarvita ennaltaehkäisemään tilanteita, jotka voisivat johtaa harkinnanvaraisen tuen tarpeeseen. OECD:n jäsenmaiden yhtenäisvaltioista Pohjoismaiden paikallistasolla on tyypillisesti ollut poikkeuksellisen suuri vastuu tärkeistä julkisista palveluista (Taulukko 1). Esimerkiksi Tanskassa asiaan on pyritty vaikuttamaan valtion ja paikallistason vuotuisin neuvotteluin. Tanskan käytäntöjä ja kokemuksia käsitellään enemmän jäljempänä.

² Valtion puuttuminen paikallistason toimintaan on koettu paitsi ongelmalliseksi kunnallisen itsehallinnon kannalta, myös tärkeäksi keinoksi ehkäistä kansalaisten eriarvoisuutta palvelujen saannissa. Suomessa on hiljakkoin VM:n asettamassa työryhmässä selvitetty mahdollisuuksia lisätä kuntien päätöksenteon liikumavaraa (VM 2011b).

Taulukko 1 Paikallistason osuus merkittävistä julkisista palveluista eräissä maissa vuonna 2003 (Lähde: Sutherland ym. 2006, s. 30)

	Terveys	Koulutus	Sosiaalipalvelut ja sosiaaliturva
Tanska	97.4	54.4	75.2
Suomi	82.5	62.9	21.0
Norja	30.4	65.6	21.1
Ruotsi	97.3	75.1	28.5
Ranska	0.7	27.4	5.1
Kreikka	52.7	2.3	0.1
Italia	98.2	30.4	3.7
Luxembourg	0.3	21.7	1.3
Alankomaat	5.2	79.4	16.7
Portugali	3.7	7.7	0.9
Iso-Britannia	0.1	71.1	22.4

Tulopohja

Myös paikallistason tulopohjalla on tärkeä merkitys finanssipolitiikan sääntöjen soveltamisen kannalta. Tästä näkökulmasta keskeisiä tekijöitä ovat valtionosuuksien osuus paikallistason kokonaisrahoituksesta, kuntien välinen kilpailutilanne ja kuntien tulojen suhdanneriippuvuus.

Finanssipolitiikan säännöille nähdään ainakin periaatteessa vähemmän tarvetta silloin, kun paikallistason omien tulojen osuus kokonaisbudjetista on suuri ja kun tulopohjat ovat liikkuvia (Sutherland ym. 2006). Tällaisessa toimintaympäristössä paikallistasolla on verraten voimakas kannustin välttää alijäämäisiä budjetteja, koska kasvavat menot on rahoitettava pääosin omista tulopohjista kerättävillä tuloilla, mikä on usein poliittisesti vaikeaa. Myös kuntien välinen kilpailu veronmaksajista voi pakottaa kuntia pitämään veroasteet kohtuullisina. Haitallisen verokilpailun varalta voi olla tarvetta säätää joillekin veroasteille alarajoja.

Paikallistason suuri riippuvuus valtionosuuksista lisää pehmeän budjettirajoitteen mahdollisuutta, koska tuen saajalle voi tällaisessa tilanteessa syntyä kannustin kerryttää alijäämäisiä budjetteja, jotka lopulta siirtyisivät ylemmän hallinnontason rahoitettaviksi. Hyvin valtionosuuspainotteisen rahoitusjärjestelmän tapauksessa voi siis valtion näkökulmasta syntyä tarve rajoittaa paikallistason velkaantumista.

Mikäli paikallistason tulopohja on altis suurille suhdanteista riippuville vaihteluille, voi olla tarpeen rajoittaa kuntien saamien tulojen menoja lisäävää vaikutusta erilaisilla säännöillä. Esimerkiksi kuntien verotulojen nopea kasvu suhdannehuipulla voi aiheuttaa kunnille paineita lisätä menoja, joita myöhemmin

verotulojen supistuessa on poliittisesti vaikeata leikata. Yksikin merkittävä suhdanneherkkä verotulon lähde voi pahimmillaan kiihdyttää kaikkien paikallistason veroasteiden nousua, jos menoleikkauksia ei pystytä tekemään (Sutherland ym. 2006). Suhdanteille herkän verotulon vaikutusta voidaan pyrkiä vähentämään esimerkiksi rahastointivelvoitteen avulla.

Rahoitusmarkkinoiden rooli

Myös rahoitusmarkkinat voivat ohjata paikallishallinnon toimintaa varsinkin, jos paikallistaso hankkii rahoitusta suoraan rahoitusmarkkinoilta, sillä ylivelkaantumisesta on seurauksena luotonoton kustannusten kasvu (korko). Toimiakseen hyvin rahoitusmarkkinat tarvitsevat kuitenkin tarkkaa ja ajantasaista tietoa paikallishallinnon taloudellisesta tilasta. Tällöin keskeiseen asemaan nousevat kirjanpitojärjestelmät ja muut taloudelliset indikaattorit, jotka kaikkien paikallishallintoyksiköiden tulisi tuottaa yhdenmukaisesti ja läpinäkyvästi. Tästä huolimatta esimerkiksi budjetin tasapainottamista tai velkaantumista koskeville säännöille voi olla tarvetta, sillä kirjanpidosta voidaan harvoin saada riittävää kuvaa paikallishallinnon todellisesta taloudellisesta tilanteesta. Erityiset säännöt koskien paikallishallintoyksikön mahdollista konkurssia olisivat tehokkain tapa lisätä rahoitusmarkkinoiden roolia paikallistason monitoroijana, mutta tällaista ei käytännössä tällä hetkellä noudateta missään maassa.

Paikallistason juridinen ja poliittinen asema

Paikallistason vahva perustuslaillinen itsehallinto voi olla esteenä ylhäältä annettujen finanssipolitiikan sääntöjen soveltamisessa paikallistasolla. Lisäksi on esitetty, että itsehallinnollinen asema saattaisi jopa lisätä pehmeän budjettirajoitteen mahdollisuutta. Näin olisi ainakin silloin, jos paikallistasolla on perustuslain mukainen oikeus saada valtiolta tukea talousvaikeuksista selviytymiseen. Tällaiset säännöt tekisivät käytännössä tyhjiksi tavoitteet ”no bailout” -politiikalta ja pakottaisivat etsimään muita keinoja paikallistason menojen kasvun rajoittamiseksi. Esimerkiksi Saksassa on pyritty ratkaisemaan tilannetta lisäämällä liittovaltion ja osavaltioiden välisen neuvotteluelimen roolia. Eräissä Sveitsin kantoneissa budjeteista päätetään kahdessa vaiheessa, valtuustossa ja sen jälkeen kansanäänestyksessä (Sutherland ym. 2006).

2.3 Paikallishallinnostasolla sovelletut säännöt pääpiirteissään

Budjetin tasapainottaminen

Budjetin tasapainottamista tai alijäämien kattamista koskevilla säännöillä pyritään hillitsemään paikallistason velkaantumista (Sutherland ym. 2006). Empiiriset tutkimukset USA:sta ja Kanadasta tukevat näkemystä, jonka mukaan paikallistason alijäämät, lainakanta ja lainanhoitokulut ovat pienemmät silloin, kun paikallistason budjettipolitiikkaa säännellään (Bohn ja Inman 1996).

Budjetin tasapainottamista koskevat säännöt voivat kuitenkin lisätä paikallisen julkistalouden myötäsyklisyyttä, mikä voi osaltaan kiihdyttää menojen kasvua ja veroasteiden nousua. Näin on etenkin silloin, kun tasapainottamista koskevat velvoitteet koskevat vuosittaisia budjetteja. Hyvin joustamattomat säännöt voivat kannustaa paikallistasoa kuluttamaan käytössä olevan rahoituksensa, vaikka menolisäyksille ei olisi tarvetta. Lisäksi paniikinomaiset menoleikkaukset hankaloittavat palvelutoiminnan järjestämistä. Tiukasta tasapainottamisvelvoitteesta voi myös seurata epäsuhta toimintamenojen ja investointimenojen välillä, koska investointimenoja on usein käytännössä helpompaa leikata kuin toimintamenoja.

Taloudellisten taantumien ja äkillisten tapahtumien varalta tehdyt poikkeukset ja helpotukset sääntöihin ovat välttämättömiä, mutta niiden ajoittaminen on usein vaikeaa ja ne myös vaikeuttavat sääntöjen noudattamisen seuranta. Budjetin tasapainottamisvelvoitteista voi myös seurata ”luovaa kirjanpitoa”, jolla pyritään välttämään sääntöjen rikkomisesta seuraavia sanktioita.

Velkaantuminen

Velkaantumista koskevat säännöt kieltävät paikallistason lainanoton joko kokonaan tai osittain. Niin sanotun ”kultaisen säännön” mukaan paikallistason lainanotto rajoitetaan vain investointeihin. Kultainen sääntö osaltaan takaa investointien tason myös taantumien oloissa verrattuna tilanteeseen, jossa lainanotto olisi kokonaan kielletty. Tutkimustulosten mukaan paikallistason investointimenot ovat korkeammat ja vakaammat eri suhdannetilanteissa maissa, jotka soveltavat kultaista sääntöä. Kultaiseen sääntöön liittyvä käytännön hankaluus on kuitenkin investointien ja toimintamenojen välisen rajanvedon vaikeus. Lisäksi ainoastaan toimintamenoja koskeva lainanottokielto voi johtaa käyttötalouden myötäsyklisyyteen. Kultaista sääntöä voidaan myös pyrkiä kiertämään, esimerkiksi ottamalla enemmän lainaa investointeihin (omarahoitusta vähentäen).

Täydellinen kielto paikallistason lainanotolle voi johtaa paitsi paikallistalouden myötäsyklisyyteen, myös suhdanteiden heikentyessä ensi sijassa investointien supistumiseen. Tämä voi olla erityisen hankala asia silloin, kun paikallisen julkisen sektorin osuus kaikista julkisista investoinneista on suuri, ja jos taloutta halutaan elvyttää julkisia investointeja lisäämällä. Tällaisia tilanteita varten lainanottoa koskevia rajoitteita usein lievennetään joko harkinnanvaraisesti tai sääntöihin perustuen.

Veroasteet

Veroasteiden säätely vähentää paikallistason autonomiaa tulojen suhteen. Säätely voi olla perusteltua esimerkiksi silloin, kun paikallistason veropohjat ovat vain vähän liikkuvia, eikä verokilpailua esiinny. Haitallisen verokilpailun tapauksessa voi olla tarpeen asettaa veroasteille alarajoja, jotta palvelujen taso voidaan turvata. Veroasteita säätelämällä voidaan vaikuttaa paikallistason menojen kasvuun, mutta veroasteita koskeva säätely pitäisi silloin ulottaa koskemaan kattavasti

kaikkia verotuloja. Tästä huolimatta veroasteita koskevat rajoitteet voivat lisätä paineita korottaa esimerkiksi käyttö- ja asiakasmaksuja.

Veroasteita koskevat rajoitukset voivat myös lisätä menojen myötäsyklisyyttä, mikä puolestaan voi johtaa jopa budjetin alijäämäisyyteen, jos menoja koskevia rajoituksia ei aseteta samaan aikaan. Eräissä tapauksissa kuntien tasausjärjestelmä (valtionosuudet ja verotulotasaus) voi johtaa siihen, että kaikki kunnat päätyvät käyttämään maksimiveroastetta, kuten Norjassa.

Menorajoitukset

Menoja koskevia rajoitteita voidaan asettaa vuositasolla tai usean vuoden periodille. Menoluokkien moninaisuudesta johtuen yksittäiset menokatot ovat hankalia toteuttaa, sillä yhdelle menoluokalle asetettu menokatto saattaa ohjata paikallistasoa lisäämään menoja niissä tehtävissä, joille ei ole asetettu rajoituksia. Mikäli halutaan rajoittaa vain osaa menoista, voidaan tehtäviä priorisoimalla pyrkiä vähentämään sääntelystä seuraavaa allokatiivista tehottomuutta. Esimerkiksi työttömyyden hoitoon liittyviä tai työttömyydestä aiheutuvia menoja voi olla perusteltua jättää rajoitusten ulkopuolelle. Kokonaismenoille asetetut rajoitukset vaativat kuitenkin tarkkaa seuranta ja informaatiota palvelutarpeiden kehityksestä. Menorajoitteita voidaan pyrkiä kiertämään esimerkiksi siirtämällä tehtäviä budjetin ulkopuolelle. Menoja koskevien rajoitusten on kuitenkin empiirisissä tutkimuksissa havaittu lisäävän rahoitusmarkkinoiden luottamusta enemmän kuin veroasteille asetettujen sääntöjen/rajoitusten (Sutherland ym. 2006).

Taulukko 2 Yhteenveto eri sääntöjen/rajoitusten odotetuista vaikutuksista (Sutherland ym. 2006)

	Odotettu vaikutus paikalliseen julkistalouteen		
Sääntö/rajoitus	Menot	Alijäämät, velkaantuminen	Myötäsyklisyys
Budjetin tasapainottaminen	Voi johtaa tilanteeseen, jossa menot kasvavat hyvinä aikoina, mutta taantumien aikana menoja ei leikata vaan vaje rahoitetaan korottamalla veroasteita.	Vähentää alijäämäisyyttä ja ylivelkaantumisen riskiä.	Lisää myötäsyklisyyttä.
Lainanottorajoitteet	Ohjaa budjetin tasapainottamiseen.	Vähentää alijäämäisyyttä ja ylivelkaantumisen riskiä.	Lisää myötäsyklisyyttä.
Verokatot (veroasteet, verotulot)	Voi jarruttaa menojen kasvua, varsinkin jos säännöt kattavat useimmat verotulot.	Voi johtaa alijäämäisyyteen, jos menoja ei samalla säännellä.	Lisää myötäsyklisyyttä erityisesti, jos säännöt koskevat verotuloja.
Menokatot	Voi jarruttaa menojen kasvua, jos menoluokkien kattavuus on laaja. Käytännössä vaikeita toteuttaa.		Voi auttaa suhdannevaihtelujen tasaisamisessa. Voi myös johtaa myötäsyklisyyteen jos samalla käytössä verotuloja koskevia rajoituksia.

3 Kansainvälinen vertailu

3.1 OECD-maissa käytössä olevia sääntöjä³

Budjetin tasapainottaminen

OECD-maissa paikallistason budjetin tasapainottamisvaatimukset koskevat joko käyttötaloutta tai investointeja tai molempia. Sääntöjä asetetaan usein vuodeksi kerrallaan ja säännöt ovat yleensä ylemmän hallinnontason (valtio) päättämiä. Suomessa, Norjassa ja Ruotsissa tasapainottamisvelvoite koskee vain kuntien käyttötaloutta. Tanskassa velvoite koskee myös investointeja. Suomessa ja Norjassa riittää, että tasapainottamista koskeva velvoite täyttyy useamman vuoden aikajänteellä, Ruotsissa ja Tanskassa tarkastelu tehdään vuosittain. Alankomaiden ja Espanjan kuntasektorin budjetin tarkastelujakso on kolme vuotta, mutta budjetille asetetaan vuosittaisia tavoitteita. Alankomaissa vuositason alijäämä sallitaan, kunhan tasapainotus tapahtuu kolmen vuoden jaksossa. Jos näin ei käy, kunnan on vuosittain toimitettava budjettinsa hyväksyttäväksi valtiolle. Ainoastaan hyvin harvassa maassa tasapainottaminen koskee budjetin ulkopuolisia tehtäviä ja tällöinkin on yleensä kyse osavaltiotason budjetista, kuten Kanadassa, Itävallassa ja Espanjassa.

Maiden välillä on eroja myös siinä, mitä budjettikäsitettä tasapainottaminen koskee. Suomessa kuten muissakin Pohjoismaissa tasapainottamisvelvoite koskee tilinpäätöstä. Sen sijaan Ranskan, Etelä-Korean ja Portugalin kuntasektorilla tarkastelu koskee valtuustojen hyväksymiä talousarvioita. On vieläpä maita, joissa tasapainottamista koskeva tarkastelu koskee vain talousarvioletystä, kuten Tsekki, Turkki, Kreikka ja Puola.

Velkaantuminen

Paikallistason lainanottomahdollisuuksia säännellään useimmissa OECD:n jäsenmaissa, mutta sääntöjen rajoittavuudessa on suuria eroja. Yleisesti ottaen rajoitukset jakautuvat kahteen päätyyppiin: säätelyyn koskien paikallistason pääsyä lainamarkkinoille ja säätelyyn koskien otettuja lainoja ja annettuja takauksia. Täydellinen lainanottokielto on harvinaista. Tanskassa, Etelä-Koreassa ja Espanjassa velkaantuminen on tiukimmin säädelty⁴. Puolassa paikallistason lainanotto on sidottu valtion velkaan: lainanotto on kielletty, jos koko julkisen sektorin velka ylittää 60 prosenttia BKT:sta. Alankomaissa lainanotto on kielletty kunnilta, jotka ovat tehneet alijäämäisen budjetin. Aiemmin monissa maissa yleinen lainanoton tapauskohtainen hyväksyttäminen on jäämässä pois. Kuitenkin esimerkiksi Norjassa ja Espanjassa kuntien lainanotolle pitää saada valtion

³ OECD:n Fiscal Federalism Networkin toimesta julkaistiin v. 2005 tutkimus paikallistason kehysmenetelystä eri maissa (Sutherland ym. 2006). Tämän luvun tiedot perustuvat pääosin tähän tutkimukseen.

⁴ Tanskan tilannetta käsitellään tarkemmin seuraavassa luvussa.

etukäteishyväksyntä, jos kunta on tehnyt hyvin alijäämäisiä budjetteja tai jos laina on poikkeuksellisen suuri. Espanjassa kunnat saavat lainata 30 prosenttia toimintamenoista kattaakseen lyhyen aikavälin rahoitustarpeita, pitkäaikaista lainaa saa ottaa vain investointeihin. Belgiassa on todettu, että paikallistason monimutkaisista kytköksistä johtuen on liian vaikeata kytkeä lainanottoa ja alijäämäistä budjettia keskenään. Mielenkiintoinen yksityiskohta on, että paikallistason lainanottoa on rajoitettu paitsi asettamalla numeerisia ehtoja (alijäämä, velkaantumisaste), myös joissakin harvoissa tapauksissa eväämällä lainalta valtion takaus. Vapaimmin paikallistason lainanottoon suhtautuvat Itävalta, Suomi, Norja ja Ruotsi. Näissä maissa lainanotto on pääsääntöisesti sallittu. Paikallistason omistamia liikelaitoksia ja yhtiöitä ei yleensä oteta velkarajoituksissa huomioon. Sen sijaan kuntien lainanantajaa ei yleensä ole rajoitettu. Joissakin maissa, kuten Saksassa, on kuitenkin rajoitettu lainanottoa pankeilta, joissa kunnat ovat osaomistajina.

Verotusta ja menoja koskevat rajoitukset

Paikallistason veroautonomiia rajoitetaan OECD-maissa eri tavoin. Yleisimmin rajoitukset koskevat paikallistason oikeutta myöntää verovähennyksiä. Myös paikallistason käytössä olevia veropohjia säännellään. Veroasteista voidaan paikallistasolla päättää useimmiten kohtuullisen vapaasti. Kuitenkin myös veroasteita koskevia rajoituksia (ylä- ja alarajat) on käytössä. Joissakin maissa, kuten Isossa-Britanniassa, keskitytään veroasteiden sijasta kuntien verotuottojen sääntelyyn. Yksityiskohtaisen veroasteita koskevan suoran sääntelyn asemesta joissakin maissa säännellään paikallistason verotusta yleisemmin. Esimerkiksi Tanskassa, Japanissa ja Meksikossa paikallistason verotusta säännellään valtion ja paikallistason välisten neuvottelujen avulla. Valtio säätelee myös usein paikallistason oikeutta jaettujen veropohjien tuottoon.

Menoja koskevat rajoitukset ovat verraten harvinaisia ja ne ovat vähenemässä. Ainoastaan Saksassa, Etelä-Koreassa, Portugalissa ja Turkissa on paikallistason menoja koskevia rajoituksia. Varsinkin yksiselitteiset menokatot ovat harvinaisia. Etelä-Koreassa tosin säännellään menoja melko yksityiskohtaisesti. Siellä myös menojen kasvulle on asetettu rajoituksia, jotka on kytketty asukasluvun tai muun menotarvetta kuvaavan indikaattoriin. Myös inflaatio ja tulojen muutos voidaan Etelä-Koreassa ottaa huomioon menorajoituksissa. Tanskassa paikallistason menojen kehitystä ohjaa valtion ja kuntien välinen neuvottelumenettely, jossa käsitellään paitsi käyttötaloutta, myös investointeja. Vaikka useimmiten menoja koskevat rajoitukset ovat ylhäältä annettuja, on myös maita, joissa paikallistaso on määrittänyt itse rajoituksia menojen kasvulle. Esimerkiksi Sveitsissä joissakin kantoneissa on päätetty, että vuotuinen talousarvio pitää hyväksyä erillisissä kansanäänestyksissä. Myös Japanissa, Alankomaissa, Puolassa ja Espanjassa menosäännöt määrittää paikallistaso itse.

Budjettiprosesseja koskevat säännöt ja sääntöjen täytäntöönpano

Usein, jotta edellä kuvatuilla säännöillä olisi tarkoitustaan vastaavaa vaikutusta, pitää paikallistasoa koskevien rajoitusten lisäksi panostaa budjetointiprosesseja koskeviin ohjeisiin. Tällaisia ovat esimerkiksi tilinpäätösten läpinäkyvyyttä, valvontaa ja raportointia koskevat toimintaohjeet. Myös sääntöjen rikkomista koskevat sanktiot ja erityistapauksia koskevat sääntöjen helpotukset on tärkeää määrittää ennakoon.

Useassa OECD-maassa tilanne läpinäkyvyyden ja paikallistason yksiköiden keskinäisen vertailtavuuden näkökulmasta on huono. Erityisesti talousarvioita ja tilinpäätöksiä ei läheskään kaikissa maissa tehdä yhdenmukaisin perustein paikallistason sisällä. Ulkoinen tilintarkastus vaaditaan useimmissa maissa, tosin tilintarkastukselle ei ole aina asetettu selkeitä määräaikoja. Suoriteperusteinen kirjanpito on käytössä vain Alankomaissa. Laadukas ja vertailukelpoinen tieto paikallistason taloudellisesta tilanteesta mahdollistaa paikallisdemokratian ja äänestäjä-veronmaksajien suoran valvonnan ja benchmarkingin. Mikäli tämä toteutuu, on myös vähemmän tarvetta ylhäältä annetuille säännöille ja niiden noudattamisen seurannalle. Esimerkiksi Norjassa tilastoviranomaisen ylläpitämä Kostra-järjestelmä tuottaa ja hallinnoi ajantasaista tietoa Norjan kuntien toiminnasta.

Paikallistason toimintaa ja taloutta koskevan ulkoisen valvonnan merkitys korostuu, jos tilinpäätösten ja muun taloudellisen raportoinnin vertailukelpoisuudessa on suuria ongelmia. Muulla tavoin on vaikeata varmistaa, että paikallistaso noudattaa sitä rajoittavia sääntöjä. Isossa-Britanniassa ja Australiassa tällaista tehtävää varten on perustettu erillisiä auditointi-organisaatioita, jotka tuottavat paikallistason tilanteesta tietoa valtiolle. Espanjassa perustuslakituomioistuin tarkkailee, noudattaako paikallistaso verotuksesta annettuja sääntöjä.

Useimmissa OECD-maissa on käytössä jonkinlaisia sanktioita. Tsekin tasavallassa budjetin tasapainottamista koskevien sääntöjen rikkomisesta seuraa sakko, ja lainanottorajoitteen rikkomisesta saattaa seurata valtionosuuksien leikkaus. Myös Tanskassa säännöistä (neuvottelumenettelyn tuloksen rikkomisesta) poikkeaminen johtaa valtionosuuden leikkaukseen. Suomen tilanne, jossa käytössä ei ole mitään sanktioita, on harvinainen. Ainoastaan Itävallassa ja joissakin Kanadan ja Espanjan osavaltioissa on yhtä lievä käytäntö.

Erityistapauksia kuten talouskriisistä aiheutuvia ongelmia varten on yleensä säädetty valmiita ohjeistuksia. Erityisen kiinnostavia ovat ratkaisut, joilla varaudutaan taloussyörien aiheuttamiin tulomuutoksiin. Eräissä maissa paikallistaso on velvoitettu rahastoimaan korkeasuhdanteen aikana ja käyttämään näitä varoja laskusuhdanteessa. Lisäksi on olemassa sääntöjä tilanteista, joiden perusteella paikallistaso voi leikata palvelutasoa valtion paikallistasolle määäämissä tehtävissä. Tanskassa kuntasektorin tuloja koskevia ennakkolaskelmia pyritään käyt-

tämään valtionosuuksien määrittämisessä ja valtion ja kuntien välisessä neuvottelumenettelyssä. Alankomaissa suoriteperusteinen kirjanpito mahdollistaa reservirahastojen muodostamisen ja niiden käytön suhdannesyökläien vaikutusten tasaamisessa.

3.2 Arvioita paikallistasoa säätelevän finanssipolitiikan toimivuudesta OECD-maissa

Budjetin tasapainottamisen osalta Suomen kuntasektori toimii vapaasti verrattuna OECD:n keskitasoon. OECD:n muodostamalla finanssipolitiikan sääntöjen vahvuutta mittaavalla asteikolla⁵ (arvot välillä 1 ja 10) Suomen kuntasektoria koskeva neljän vuoden jaksolla tehtävä budjetin tasapainottamissääntö asettuu tasolle 4. Esimerkiksi Tanskassa, Alankomaissa ja Espanjassa budjetin tasapainottamista koskevien sääntöjen voimakkuus on asteikolla 10, ja Ruotsissa ja Norjassakin asteikolla 6 (Sutherland ym. 2006).

Myös lainanottoa koskevien rajoitusten osalta Suomen noudattama käytäntö on eräs OECD-maiden lievimpiä. Suomea sallivampi käytäntö on yhtenäisvaltioista ainoastaan Itävallassa ja Ruotsissa. Alankomaissa noudatetaan samantasoista sääntelyä kuin Suomessa. Tanska on jälleen paikallistason lainanottoa koskevan tiukimman politiikan noudattaja.

Mielenkiintoista on kuitenkin huomata, että korrelaatio alijäämien ja lainanottoa koskevien rajoitusten ja paikallistason velkaantuneisuuden välillä on alhainen. Esimerkiksi Portugalissa (ja Tanskassa), joissa on ollut muodollisesti hyvin tiukat rajoitukset, velan määrä ja sen muutos ovat verraten suuria.

OECD on muodostanut myös yhdistetyn mittarin, jossa otetaan yhtä aikaa huomioon useita edellä kuvattuja finanssipolitiikan sääntöjä. Tulosten mukaan silloin, kun eri maissa käytössä olevia sääntöjä arvioidaan niiden käyttökelpoisuudella julkisen sektorin kasvun hillinnän näkökulmasta, Suomi sijoittuu maiden keskiryhmään. Maiden välillä on suuria eroja. Suomen asemaa vertailussa heikentää veropohjan suuri suhdanneriippuvuus, erityisesti yhteisöverotulojen vuoksi. Tanska ”menestyy” tässä vertailussa vain hieman Suomea paremmin, sillä Tanskan järjestelmässä on nähty vaara politiikkaperusteiselle menojen kasvulle.

Vertailussa, jossa mitataan finanssipolitiikan sääntöjen vaikutusta julkisten menojen allokatiiviseen tehokkuuteen (ts. siihen vaikuttavatko säännöt jollakin tavalla eri julkisten tehtävien keskinäiseen asemaan), Suomi on yksi joukon parhaista. Suomalainen finanssipolitiikan säännöstö ei siis epäterveellä tavalla ohjaa paikallista päätöksentekoa. Etelä-Korea, jonka harjoittama sääntely on hyvin

⁵ Luvut koskevat vuosia 2000-2004.

yksityiskohtaista ja joka kohtelee eri tavalla eri menoluokkia, menestyy tässä vertailussa heikoimmin.

Kolmas seurattu osa-alue oli käytettävien sääntöjen vaikutus julkisen sektorin velkaantumisen pitkän aikavälin kestävyYTEEN. Maat, joissa paikallistason velkaantumista rajoitetaan vain vähän, sijoittuvat heikosti. Suomi on vertailun viimeinen. Tanska on nyt vertailun paras, ja myös Norja menestyy tässä hyvin. Toisaalta tunnuslukujen ja velan bkt-osuuden välinen korrelaatio on alhainen (luvat vuosilta 1999–2003) ja siihen vaikuttaa ilmiselvästi Japanin paikallistason velan suuri muutos.

Lopuksi OECD arvioi eri maiden paikallistasoa koskevien finanssipolitiikan sääntöjen mahdollisuuksia reagoida makrotaloudellisiin shokkeihin. Tässä kohdin on eduksi sääntöjen joustavuus. Siksi Suomi, jolla on vähiten budjettia ja velkaantumista koskevia sääntöjä, menestyy tässä parhaiten.

Yhteenvedona vertailusta voidaan tehdä johtopäätös, jonka mukaan Suomen kuntasektorilla näyttäisi olevan kansainvälisesti verrattuna heikohko valmius myötävaikuttaa julkisen velan pitkän aikavälin kestävyYTEEN. Toinen johtopäätös on, että Suomen järjestelmä tarjoaa hyvät valmiudet reagoida äkillisiin tapahtumiin kuten talouden shokkeihin. Tulokset eivät sinänsä ole kovin yllättäviä. Ne vahvistavat kuvaa siitä, että Suomessa on sovellettu kansainvälisesti verraten poikkeuksellisen hajautettua ja paikalliseen autonomiaan perustuvaa politiikkaa.

3.3 Paikallisen julkistalouden ohjaus Tanskassa

Tanskan paikallistaso on viime vuosina ollut suuren kiinnostuksen kohteena, sillä Tanskassa toteutettiin vuonna 2007 merkittävä paikallishallinnon uudistus. Tässä luvussa kuvataan lyhyesti Tanskassa tehtyjen uudistusten vaikutuksia paikallistasoa koskeviin finanssipolitiikan sääntöihin.

Uudistuksen seurauksena Tanskan paikallishallinto koostuu 98 kunnasta (aiemmin 271 kuntaa⁶) ja 5 alueesta (ennen 14 maakuntaa). Paikallishallinnon nykyisen työnjaon mukaisesti maakunnat huolehtivat alueensa terveydenhuollosta ja kuntien tehtävät koostuvat pääosin sosiaalipalveluista ja koulutuksesta. Finanssipolitiikan sääntöjen näkökulmasta Tanskan kuntasektori on kiinnostavampi kuin maakunnat, sillä maakuntien tulot koostuvat käytännössä kokonaan valtionosuuksista. Kuntien tärkein tulonlähde on paikallinen tulovero. Kunnat saavat myös osuuden yhteisöverosta ja ne perivät kiinteistöveroä, mutta näiden merkitys kunnallisveroon verrattuna on pieni (Kuva 1).

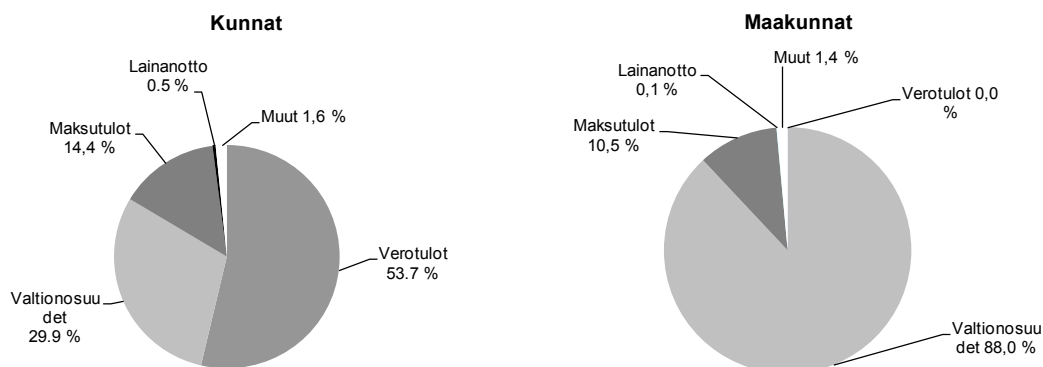
Tanskassa kunnilla on nykyisin vain muodollinen vapaus säätää paikallisista veroprosenteista, sillä käytännössä veroasteita säätelee valtion ja kuntien välinen

⁶ Vain 33 kuntaa jäi kokonaan uudistuksen ulkopuolelle.

neuvottelumenettely. Vuosittaisessa valtion ja Tanskan kuntaliiton välisessä neuvottelussa sovitaan kuntien tehtävistä, palvelujen menokehyksestä ja rahoituksesta. Neuvottelun lopputuloksena tehdään kirjallinen sopimus, joka tosin ei ole juridisesti sitova. Rahoitukseen liittyen sovitaan mm. keskimääräisestä kunnallisveroasteesta. Sopimuksen puitteissa yksittäiset kunnat ovat voineet nostaa tai laskea veroprosenttiaan, kunhan asetettu keskimääräinen veroaste ei muutu. Menettely on ollut käytössä vuosikymmeniä ja sopimus on puolin ja toisin pitänyt aina vuoden 2007 kuntauudistukseen asti (Blom-Hansen 2010).

Vuoden 2007 jälkeen valtio lisäsi kuntia koskevaa säätelystä huomattavasti, johtuen kuntien menojen voimakkaasta kasvusta ja neuvottelumenettelyssä sovittujen kehysten rikkomisesta. Valtion tiukentuneen säätelyn tuloksena kuntien liikkumavara erityisesti verotuksen osalta supistui huomattavasti. Niinpä nykyisin yksittäinen kunta joutuu anomaan sisäasiainministeriöstä lupaa nostaa kunnallisveroprosenttia⁷. Kunnat eivät toisaalta myöskään enää alenna veroasteita, sillä säätelyn vuoksi kunnilla ei ole varmuutta siitä, voivatko ne myöhemmin nostaa veroprosenttejaan. Tästä taas on seurannut se, että järjestelmässä on aiempaa vähemmän liikkumavaraa nostaa veroasteita. Kaiken kaikkiaan Tanskan harjoittama veroasteiden sääntely on tehnyt veroasteiden määräytymisprosessista jäykän ja vähentänyt kuntien itsemääräämisoikeutta tulopohjan osalta. Näyttääkin siltä, että Tanskassa ollaan menossa kohti yhtä yleistä paikallista veroprosenttia (Blom-Hansen 2010). Toisin sanoen paikalliset veroasteet eivät enää heijastele niinkään kuntien taloudellisia eroja, vaan makrotason julkista taloutta.

Kuva 1 Tanskan kunta- ja maakuntasektorin tulojen muodostuminen v. 2010 (Blom-Hansen, 2010)

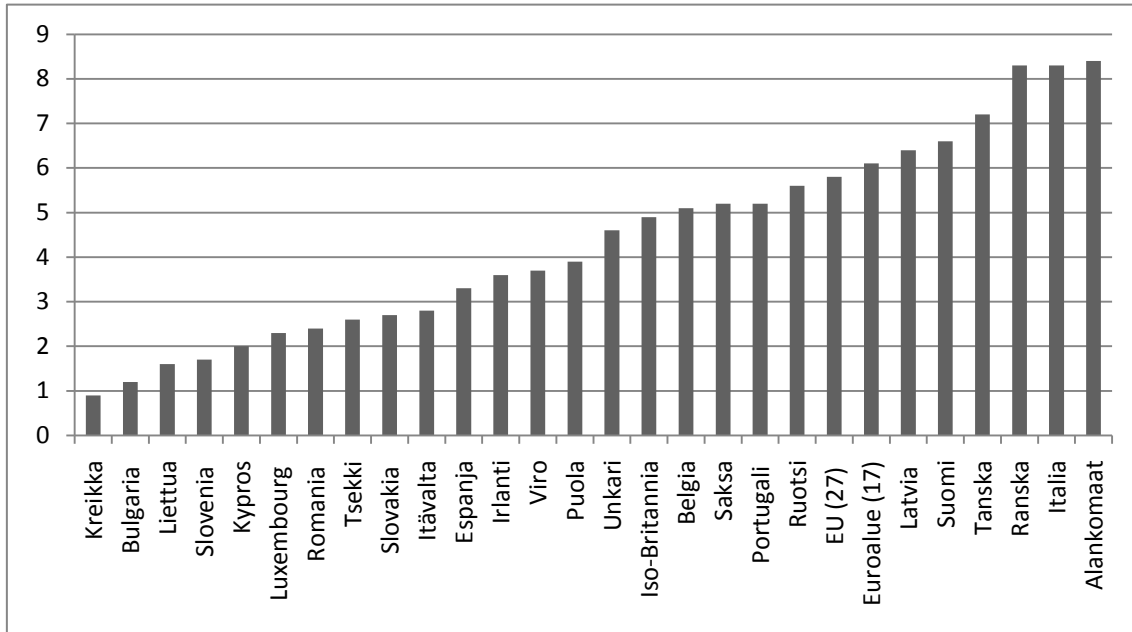


⁷ Valtio on perustanut veroasteiden nostoja varten 500 miljoonan kruunun (70 miljoonan euron) suuruisen rahaston, jolla kuntien veroprosenttien nostoja rahoitetaan. Kunnat, jotka haluavat nostaa veroprosenttia voivat siten anoa siihen lupaa sisäministeriöltä. Jos lupa myönnetään, valtion veroja supistetaan kunnan nostaman veron määrällä (rahaston liikkumavaran puitteissa). Rahaston toimivuus on kuitenkin ollut kyseenalainen, sillä vuonna 2010 yhteensä 42 kuntaa anoi lupaa nostaa veroprosenttia, euromääräisesti yhteensä noin 270 miljoonan euron edestä.

Tanskassa kuntien valtionosuusjärjestelmä koostuu korvamerkitsemättömistä ”könttäsumma” -valtionavuista. Valtionosuus määräytyy kunnan laskennallisten verotulojen ja laskennallisten menojen erotuksena, josta kunnan saama valtionosuus on 58 prosenttia. Kunnilta, joiden laskennalliset tulot ovat suuremmat kuin laskennalliset menot, leikataan 58 prosenttia ylimenevästä osasta. Tämän lisäksi kunnat saavat yleistä valtionapua, joka on samansuuruinen kaikille kunnille asukasta kohti. Lisäksi erityistapauksia varten on erillisiä valtionosuuksia mm. Kööpenhaminan alueelle, köyhille kunnille, maahanmuutosta aiheutuviin erityisen suuriin kustannuksiin sekä saaristokunnille. Yleisellä valtionavulla on keskeinen rooli valtion paikallistasoa koskevassa ohjauksessa. Silloin, kun kuntien tehtäviä lisätään tai vähennetään, muutos lisää tai vähentää yleistä valtionapua.

Kuntien maksutulot koostuvat lähinnä päivähoidon ja kunnallisten liikelaitosten keräämistä maksuista (vesi, jäte ym.). Kuntien lainanotto käyttömenojen rahoitukseen on pääsääntöisesti kielletty. Erityistapauksissa yksittäiset kunnat voivat anoa sisäministeriöltä lupaa ottaa lainaa erilaisiin tarpeisiin. Tämän lisäksi kunnat voivat ilman anottua lupaa ottaa lyhytaikaista luottoa tulevia tulojaan vasten, mutta tällöin tulevien tuottojen täytyy olla muutettavissa rahaksi vuoden sisällä. Jos näin ei tapahdu, kunta joutuu valtion erityistarkkailuun ja sen täytyy esittää suunnitelma velan maksamiseksi. Kunnat saavat ottaa lainaa investointeihin, mutta tällöinkin lainanottoa säännellään valtion toimesta verraten tarkasti. Sen sijaan kunnalliset liikelaitokset voivat ottaa lainaa investointeihin ilman erikseen valtiolta anottua lupaa. Muihin Pohjoismaihin verrattuna Tanskan kuntien ja maakuntien mahdollisuutta velkaantua on rajoitettu hyvin voimakkaasti. Tästä huolimatta Tanskan paikallistason (kunnat, välihallinnontaso ja kunnalliset liikelaitokset) lainakanta bruttokansantuotteeseen suhteutettuna on kansainvälisesti verrattuna korkea, yli 7 prosenttia (Kuva 2).

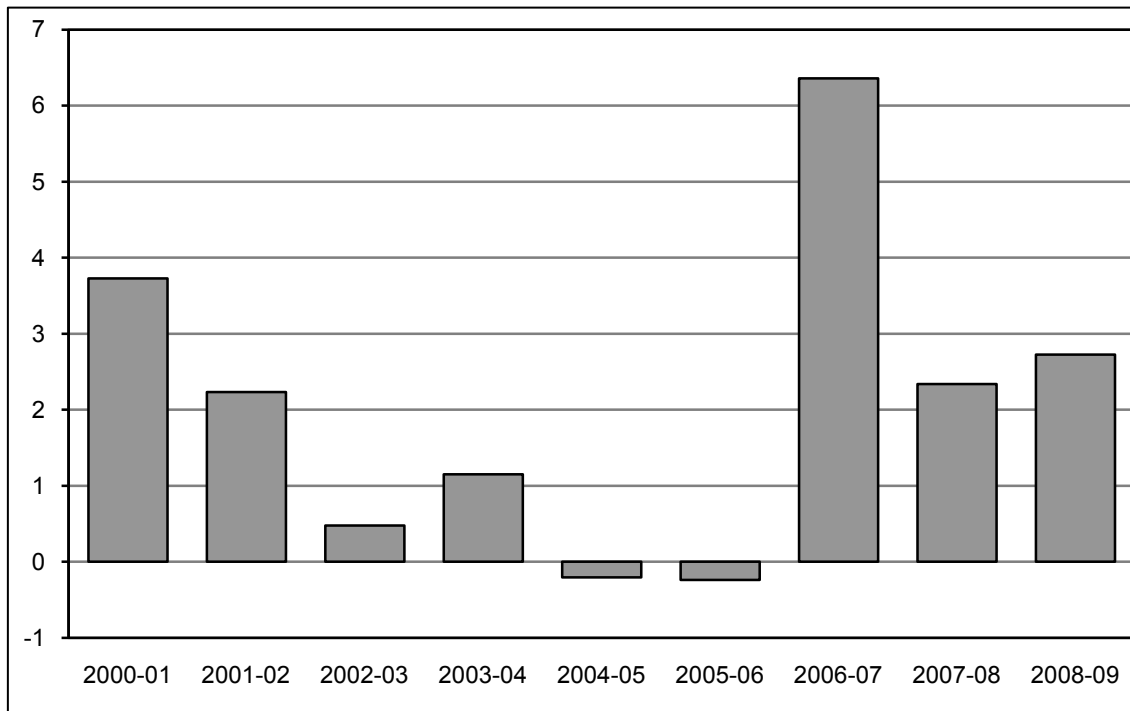
Kuva 2 Paikallishallinnon lainakanta*, prosenttia bruttokansantuotteesta, v. 2010**



*Bruttovelka; **Lähde: Eurostat, VM

Tanskan vuoden 2007 kuntareformin eräs merkittävä seuraus oli kuntien menojen voimakas kasvu. Tämä johtui monesta tekijästä. Yhdistyneissä kunnissa haluttiin nopeasti harmonisoida palvelutaso ja se tehtiin yleensä parhaat palvelut tarjonneen kunnan tasolle. Toinen merkittävä syy menojen kasvulle kuntaliitosten jälkeen oli se, että kunnat tekivät päätöksiä merkittävistä uusista investoinneista ja palveluista yhdistymisreformia edeltävinä vuosina 2004–2006. Näin tapahtui siitä huolimatta, että valtio yritti monin keinoin rajoittaa kuntien menojen kasvua esimerkiksi säättämällä kunnille rahastointivelvoitteita ja jäädyttämällä kuntien veroasteen vuoden 2005 tasolle. Vuonna 2006 kunnan piti maksaa valtiolle ”sakkoa”, jos se teki lisätalousarvion. Yhteenvetona voidaan todeta, että vaikka valtio pyrki varautumaan poikkeuksellisen huolellisesti kuntareformista aiheutuviin menolisäyksiin, se ei onnistunut välttämään kuntien menolisäyksiä (Blom-Hansen 2010). Kuntaliitokset eivät myöskään ainakaan toistaiseksi ole johtaneet merkittäviin mittakaavahyötyihin kuntatasolla. Tämän seurauksena valtio on vuoden 2007 jälkeen joutunut huomattavasti tiukentamaan kuntien taloutta koskevaa sääntelyä niin, että Tanskan paikallinen julkistalous on Pohjoismaista selvimmin valtion ohjauksessa.

Kuva 3 Tanskan kuntasektorin menojen vuosittainen muutos (%) kiintein hinnoin (Blom-Hansen 2010)



Kuntien määrää koskevan uudistuksen lisäksi vuoden 2007 uudistuksessa lakkautettiin aiemmat 14 maakuntaa ja niiden tilalle perustettiin 5 aluetta. Uusilla alueilla on aiempia maakuntia suppeammat tehtävät ja rahoituspohja. Alueet keskittyvät lähes kokonaan terveydenhuollon järjestämiseen, kun ne aiemmin olivat mukana myös muissa palveluissa. Alueilla ei ole omaa verotusoikeutta vaan ne saavat rahoituksensa pääosin valtiolta könttäsomma-valtionosuuksina. Valtionosuus sinänsä rajoittaa alueiden menokehitystä, koska se on vuositasolla kiinteä eikä sitä lisätä harkinnanvaraisesti. Valtio kuitenkin ohjaa alueiden taloudenpitoa myös suoritteisiin perustuvilla valtionosuuksilla ja menokatoilla. Tästä huolimatta alueet ovat viime vuosina päätyneet tekemään alijäämäisiä budjetteja.

Vuoden 2007 uudistuksen seurauksena uusien alueiden poliittinen painoarvo on pienempi kuin aiempien maakuntien. Välihallintotason muutokset ovatkin aiheuttaneet mm. sen, että alueet ovat liittoutuneet erilaisten eturyhmien kanssa painostakseen valtiota lisäämään rahoitusta (Blom-Hansen 2010). Kaiken kaikkiaan uusien alueiden alku on kangerrellut pahasti, ja niitä kohtaan on esitetty voimakasta kritiikkiä. On mahdollista, että alueet korvataan myöhemmin esimerkiksi kolmella sairaalapiirillä, joita johtavat alueen kuntien nimeämistä edustajista koostuvat valtuustot.

Vuoden 2007 paikallishallintouudistus ja sitä vuonna 2009 seurannut työvoimahallinnon uudistus, jossa kuntien vastuu työttömyyden hoidosta kasvoi huomattavasti.

tavasti, ovat lisänneet paikallishallinnon merkitystä Tanskassa huomattavasti. Samalla valtion tarve ohjata paikallishallinnon talouden kehitystä on kasvanut. Valtion kasvanutta ohjausta pidettiin laajasti hyväksyttävänä suurten uudistusten aikana, mutta alun perin tavoitteena oli, että ohjausta hiljalleen vähennetään. Kuntien menojen voimakas kasvu vuonna 2007 on kuitenkin toistaiseksi pakottanut valtion pitämään kuntataloudessa yllä tiukkaa kuria. Valtion nykyinen ohjaus on ollut tuloksekasta sikäli, että nykyisin valtio pystyy lähes suvereenisti ohjaamaan kuntataloutta. Nykyisen järjestelyn keskeinen riski saattaa olla siinä, että kuntatalouden joutuessa vaikeuksiin, valtion voi olla vaikeata vetäytyä vastuusta, kun kunnilla ei enää nykyisin ole omaa päätäntävaltaa tulopohjastaan. Valtio on toistaiseksi pystynyt välttämään laajamittaisen bailout-ilmion hyödyntämällä huolellisesti kuntien talouden seurantamenettelyä niiden kuntien kohdalla, jotka ovat ajautuneet taloudellisiin vaikeuksiin. Ohjausmekanismit ovat kuitenkin vähentäneet paikallisdemokratian ja paikallisten preferenssien välittymistä päätöksentekoon, mikä voi pidemmällä aikavälillä johtaa ongelmiin menojen hillinnän ja palvelujen laadun näkökulmista.

4 Suomen kuntatalouden ohjauskeinot ja ohjauksen kehittämistarpeet

4.1 Kuntatalouden säätely makrotasolla

Nykyisin kuntataloutta ja sen kehitysnäkymiä arvioidaan peruspalveluohjelman ja –budjetin yhteydessä. Tämän prosessin tuloksena syntyy konsensusnäkemys kuntataloudesta neljän vuoden aikajänteellä. Peruspalveluohjelma ja –budjetti on osa valtion kehys- ja budjettimenettelyä. Kuntasektorin ja valtion yhteinen näkemys on myös pohjana kuntien ja valtion välisille kuntataloutta ja kuntien tehtäviä koskeville neuvotteluille.

Peruspalveluohjelma ei ole kuntien ja valtion välinen sopimus samassa mielessä kuin esimerkiksi Tanskan kuntasektorin ja valtion välinen neuvottelumenettely. Tanskassa valtion ja kuntasektorin välisessä sopimuksessa sovitaan vuosittain kuntien tehtävistä ja rahoituksesta. Sopimuksessa määritellään kuntien keskimääräinen veroaste sopimuskaudella. Tanskan sopimus on nykyisin käytännössä sitova, vaikka se ei sido kuntia juridisesti. Tanskassa valtio on sanktionut sopimuksen rikkomisen niin ankarasti (mm. valtionosuusjärjestelmän kautta), että sovituista rajoista pidetään tiukasti kiinni. Tanskassa kuntien liikkumavara velkaantumisen, veroasteiden ja budjettivajeiden suhteen on Suomen kuntasektoriin verrattuna erittäin pieni.

Kuntasektori on Suomessa korostanut valtion toimenpiteitä keskeisenä kuntatalouden epävarmuuden lähteenä ja sitä, että kuntien nykyisistä tehtävistä valtaosa määräytyy valtion toimeksiannosta. Keskeisenä ongelmana on nähty, että kunnille on määrätty tehtäviä ilman, että samalla olisi ollut riittävän tarkkaa käsitystä tehtävien aiheuttamista menoista. Tästä on seurannut vaikeuksia määrittää kuntien ja valtion välistä rahoitusosuutta molempia osapuolia tyydyttävällä tavalla. Uusien tehtävien kustannusvaikutusten määrittäminen on kuitenkin usein vaikeaa. Nykyisessä valtionosuusjärjestelmässä kuntien asemaa on melko tehokkaasti turvannut neljän vuoden välein tehtävä kustannustenjaon tarkistus, jossa valtionosuusjärjestelmässä käytetyt yksikköhinnat on tarkistettu kuntasektorilla toteutuneen kustannustason mukaisiksi. Järjestelmästä on aiheutunut laskennallisten valtionosuuksien osittainen kustannusriippuvuus, mikä ei ole ollut hyvä asia tuotavuuden parantamisen näkökulmasta. Toinen järjestelmän merkittävä ongelma on, että nelivuotisivälein tehtävä tarkistus on toiminut positiivisen rahoitushokin tavoin ja siten osaltaan kiihdyttänyt kuntien menojen kasvua. Vaikutus on osin samankaltainen toisen kuntien tulonlähteen, yhteisövero-osuuden kanssa: äkillinen rahoitusruiske lisää kuntien menoja uudelle tasolle, josta on tulojen supistuksessa vaikeata palautua alkuperäiselle tasolle. Seurauksena voi tällöin myös olla kuntien velkaantumisen kasvu, koska Suomessa kunnilla on mahdollisuus ottaa myös ”syömävelkaa”. Lisäksi harkinnanvaraiset valtionosuudet osaltaan lisäävät riskiä kuntasektorin pehmeästä budjettirajoitteesta.

Toisaalta Suomen kuntasektorin rahoituksen perustuminen valtaosin kuntien omiin tuloihin on omiaan vähentämään pehmeän budjettirajoitteen vaaraa. Suomessa kuntien autonomia on myös kohtuullisen vahva palvelujen järjestämistapojen osalta, ja kunnallinen paikallisdemokratia on ollut pääosin toimivaa. Paikallisdemokratian toteutumisen kannalta keskeinen heikkous on kuntayhtymien ja muun kuntayhteistyön päätöksenteko silloin, kun vaaleilla valitut paikallispoliitikot eivät ole suorassa päätöksentekovastuussa (Dahlberg 2010).

Vaikka kuntien velkaantuminen tai alijäämät eivät vielä ole muodostuneet kansainvälisesti verrattuna merkittäväksi ongelmaksi, on kuntien velkaantumisvauhti ollut viime vuosina nopeaa. Suomen kuntasektorin lainakanta suhteessa bruttokansantuotteeseen on jo nyt kansainvälisesti verrattuna korkea. Mikäli kuntien velkaantumiselle ja alijäämille ei Suomessa haluta asettaa tiukkoja yksityiskohdaisia rajoituksia, eräs tapa parantaa kuntasektorin ennakoitavuutta olisi aluksi kehittää peruspalveluohjelman roolia kuntatalouden ohjauksessa. Tämä voisi tapahtua esimerkiksi tehostamalla kuntatalouden kokonaistilanteen, erityisesti kuntien tehtävien ja niiden kustannusvaikutusten systemaattista arviointia. Seurannan pohjalta määritettäisiin vuosittain kuntien ja valtion välinen kustannustenjako, kuntatalouden rahoituksen tasapaino, kuntaverotuksen tavoitetaso ja kunnallisten palvelujen tuottavuuskehitys. Suhdannevaihteluihin voitaisiin varautua paitsi kuntien omien toimenpitein myös valtionosuusprosentin avulla niin, että korkeasuhdanteessa valtionosuusprosentti joustaisi alaspäin ja matalasuhdanteessa ylöspäin. Kuntien osalta taloussuunnittelua tulisi kehittää siten, että kunnat ottaisivat jatkossa taloussuunnittelunsa perustaksi menokehykset, jotka perustuisivat peruspalveluohjelmassa määritettyyn palvelutarpeeseen ja muihin avainlukuihin.

4.2 Kuntatasolla toteutettavista ohjauskeinoista

Mikäli edellä kuvattu peruspalveluohjelman kehittäminen koko kuntataloutta ohjaavaan suuntaan ei onnistu tai se ei tuota toivottuja tuloksia, voi Suomessakin olla tarpeellista puuttua kuntatason budjetointimenettelyihin kansainvälisten esimerkkien tavoin. Tässä tapauksessa erityisen tarkastelun kohteeksi tulisi ottaa kuntien budjettialijäämät ja velkaantuminen. Kuten edellä on jo todettu, Suomen järjestelmä antaa kunnille poikkeuksellisen laajat vapaudet erityisesti budjetin alijäämän ja velkaantumisen osalta.

Kuntien budjetin tasapainottamista koskevat säännöt lähtevät nykyisin siitä, että kunnat tasapainottavat budjettinsa 4 vuoden taloussuunnittelujakson aikana. Tasapainottamista koskevan tavoitteen epäonnistumisesta ei seuraa kunnalle sanktiota. Jatkuva epätasapaino voi kuitenkin johtaa puitelain mukaisen kriisikuntamenettelyyn, jos muidenkin taloudellisten mittarien osalta on kunnan kohdalla ongelmia. Neljän vuoden aikajänne budjetin tasapainottamisessa on kansainvälisesti verrattuna pitkä, sillä monessa maassa tasapainottaminen tulee tehdä vuosittain. Lisäksi monissa maissa, joissa on Suomessa käytetyn kaltainen pidempi seurantajakso, kuntien tulee seuranta-aikana hyväksyttää budjettinsa

valtiolla. Ottaen huomioon suomalaisten kuntien poikkeuksellisen vapaan lainanottomahdollisuuden, olisi perusteltua harkita tasapainottamisvelvoitteen tiukentamista. Tämä tulee kuitenkin toteuttaa kokonaisuus huomioiden, sillä tasapainottamisvelvoitteen yksipuolinen kiristäminen lisää kuntatalouden myötäsyklisyyttä. Keinoina voisi tässä olla esimerkiksi alijäämäisten kuntien budjettien nykyistä tarkempi seuranta ja välitön velvoite ryhtyä tilanteen korjaamiseen, esimerkiksi valtion ohjauksessa.

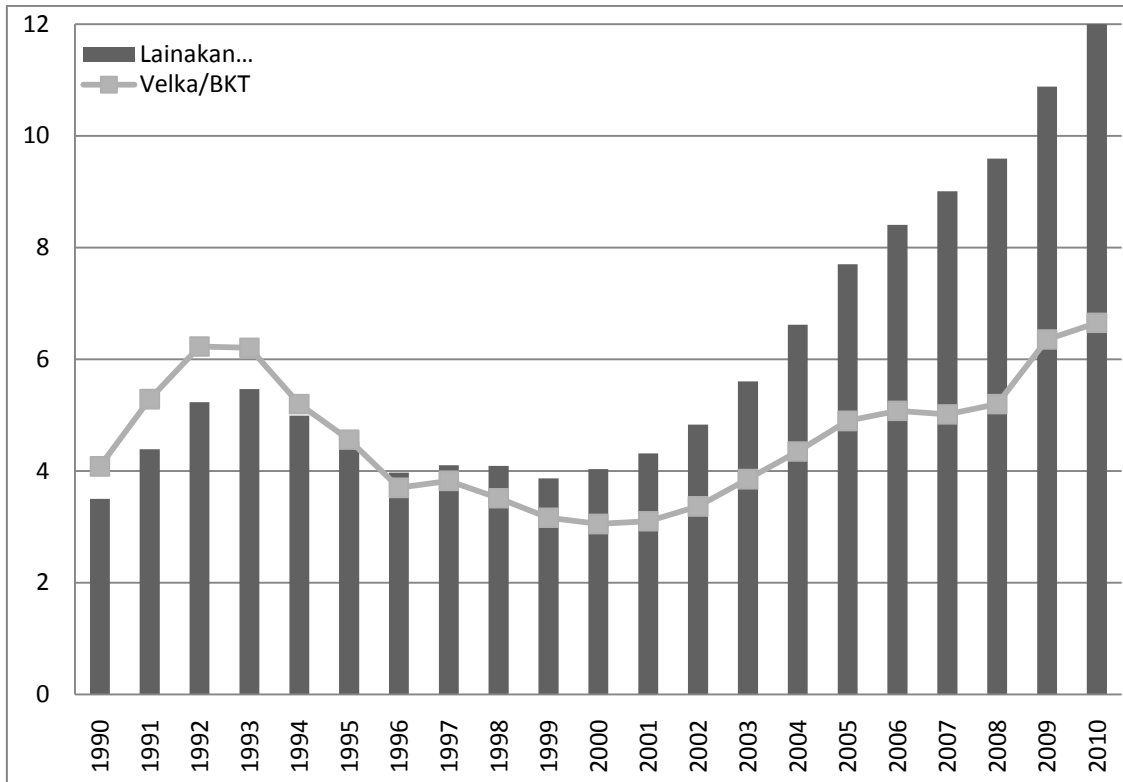
Suomessa verotulot muodostavat lähes puolet kuntasektorin tuloista. Kuntien verotusta koskeva sääntely sisältää Suomessa paljon samoja elementtejä kuin useissa muissa OECD-maissa. Kunnat eivät täällä saa päättää veropohjan laajuuteen tai verovähennyksiin liittyvistä kysymyksistä. Kiinteistöverolle on valtion määräämät ylä- ja alarajat ja valtio päättää kuntasektorin osuudesta yhteisöveron tuottoon. Vaikka kunnat saavat päättää vapaasti kunnallisveroprosentista, on valtio lisännyt kunnallisveron vähennyksiä, jotka on kompensoitu kunnille valtionosuuksina. Verotulojen osalta sääntely ei siis merkittävästi poikkea OECD:n keskimääräisestä. Vaikka kunnallisveroaste on viime vuosina kohonnut, ei toisistaan ole perusteita kiristää kunnallisveroasteiden sääntelyä nykyisestä. Sen sijaan verotulojen suhdanneriippuvuuteen tulisi puuttua siirtämällä yhteisövero kokonaan valtiolle ja korvaamalla se valtionosuuksilla, tai säätämällä kunnille rahastointivelvoite tasaamaan suhdannevaihteluista aiheutuvia tulovaihteluja. Astetta suoraviivaisempi tapa olisi nykyistä aktiivisempi kuntien yhteisöverosuuden sääntely suhdannekehityksen mukaan. Mikäli yhteisövero-osuus jää kunnille, eräs tärkeä jatkoselvittelyn kohde olisi se, miten yhteisöverotulojen suhdannevaihtelusta aiheutuvia haitallisia vaikutuksia voitaisiin vähentää.

Kuntien lainanotto on Suomessa kansainvälisesti verrattuna silmiinpistävän vapaata. Lainaa saa ottaa paitsi investointeihin myös käyttömenoihin, eikä velkaantumiselle ole asetettu rajoituksia eikä ehtoja.⁸ Vuonna 2009 lainoilla katettiin 6,7 prosenttia kuntasektorin tuloista. Suomen kuntasektorin lainakanta oli v. 2010 noin 7 prosenttia BKT:sta, mikä on EU-maiden joukossa korkea luku. Kuntasektorin lainakanta kasvaa tällä hetkellä huomattavan nopeasti. Lisäksi viime aikoina on puhuttu niin sanotusta kuntien tulorahoitusjäämästä, mikä tarkoittaa sitä, että kuntien tuleviin korvausinvestointeihin ei olisi kunnissa varauduttu riittävästi. Mikäli näin on, tämä voi johtaa kuntien velkaantumisen kasvuun. On kuitenkin huomattava, että kunnilla on myös mittavaa omaisuutta, jonka arvo suunnilleen vastaa arviota tulorahoitusjäämän suuruudesta. Lisäksi kuntien lainanotto on tähän asti toiminut puskurina taloudellisten shokkien aikoina, ja siten velkaantuminen on vähentänyt kuntatalouden myötäsyklisyyttä. Kaikesta huolimatta olisi syytä harkita kuntien velkaantumisen sääntelyä nykyistä enemmän. Kyseeseen voisi tulla esimerkiksi ns. velkajarru, joka tekisi lainanoton luvanvaraiseksi silloin, kun kunnan budjetti on ollut toistuvasti alijäämäinen. Lainanoton rajoitta-

⁸ Pienehkön poikkeuksen tähän muodostaa kriisikuntia koskeva niin sanottu Puitelain 9 §:n mukainen arviointimenettely, jossa lainakanta on yksi käytetyistä kriteereistä.

minen pelkästään investointeihin olisi selvästi tehokkaampi keino lisätä kuntien budjettikuria.

Kuva 4 Kuntien ja kuntayhtymien lainakanta mrd. euroa ja suhteessa bruttokansantuotteeseen⁹ (Lähde: VM)



Taloustieteellisessä kirjallisuudessa esitetään paikallisdemokratian kautta tapahtuvan paikallistason talouden omavalvonnan ohella myös rahoitusmarkkinoiden roolia paikallistason budjettikurin aikaansaamisessa. Rahoitusmarkkinoiden merkitys kuntien valvojana on Suomessa kuitenkin vähäinen, sillä Suomessa kuntien velanotto on keskittynyt kuntien ja valtion yhdessä omistamalle Kuntarahoitus

⁹ Kunnan oman organisaation (ns. peruskunnan) lisäksi kunnat järjestävät palveluita yhä enemmän kuntayhtymien, osakeyhtiöiden, yhdistysten ja säätiöiden kautta. Peruskunnan oma organisaatio saattaa tällöin jäädä jopa pelkäksi hallinnolliseksi tilaajaorganisaatioksi. Peruskunnan oma tilinpäätös ei tällöin anna oikeaa kuvaa koko kuntakokonaisuuden taloudellisesta tilanteesta ja veronmaksajiin kohdistuvista vastuista. Paremmman kuvan antaa tällöin niin sanottu kuntakonsernin tilinpäätös. Vuonna 2009 konsernitase oli koko maassa keskimäärin lähes 1,4-kertainen kuntien taseeseen verrattuna. Samana vuonna konsernitaseen lainakanta oli noin 23 mrd. euroa eli lähes 2½-kertainen kuntien lainakantaan verrattuna. Aukasta kohti konsernivelkaa oli 4300 euroa, kun peruskuntien vastaava luku oli runsaat 1800 euroa.

Oyj:lle. Kuntarahoitus hankkii lainoitukseen käytettävät varat rahoitusmarkkinoilta ja sen luottokelpoisuus on korkein mahdollinen, sillä kunnilla on lakisääteinen velvollisuus taata Kuntarahoituksen varainhankinnan sitoumukset. Kuntarahoitus on mahdollistanut kunnille, kuntayhtymille ja kunnallisille yhtiöille markkinarahoitusta edullisemman tavan hankkia lainarahaa. Järjestelmällä on ollut laaja kannatus poliittisten päätöksentekijöiden joukossa. EU:n vaatimukset koskien luottolaitosten oman pääoman kasvattamista ovat kuitenkin nostaneet esille Kuntarahoituksen aseman mm. kilpailunäkökulmasta. Asiaa selvittänyt VM:n työryhmä (VM 2011) on pohtinut asiaa kilpailuoikeudellisista näkökohdista ja esittää Kuntarahoituksen aseman turvaamista. Ensisijaisena toimenpiteenä työryhmä ehdottaa vaikuttamista EU:ssa käytyihin neuvotteluihin siten, että Kuntarahoituksen erityisasema luottolaitoksena turvataan. Toisena mahdollisuutena työryhmä esittää muutoksia kotimaiseen lainsäädäntöön niin, että Kuntarahoitus voisi jatkaa toimintaansa ilman luottolaitoslupaa. Työryhmä ei käsitellyt kuntien luototusta taloustieteellisessä kirjallisuudessa esitetystä näkökulmasta, jonka mukaan paikallistason velanotto suoraan rahoitusmarkkinoilta lisäisi paikallistason kurinalaisuutta lainanotossa (koska rahoitusmarkkinat rankaisisivat huonosti talouttaan hoitaneita kuntia korkeammilla koroilla). Sen sijaan VM:n työryhmä on todennut, että Kuntarahoituksen rooli on tärkeä edullisen lainarahan takaajana kunnille ja niin sanotussa sosiaalisessa asuntotuotannossa. Työryhmän mielestä Kuntarahoituksen asettaminen samaan asemaan yksityisten luottolaitosten kanssa olisi haitallista, sillä se lisäisi kuntasektorin rahoituskuluja. Mikäli työryhmän ehdotukset eivät jostain syystä toteutuisi, vaan Kuntarahoituksen toimintaedellytykset muodostuisivat samanlaisiksi kuin yksityisillä luottolaitoksilla, kannattaisi rahoitusmarkkinoiden roolia harkita lisättäväksi.

4.3 Kuntasektorin rakenneuudistukset

Kuntasektoriin vaikuttava keskeinen uudistus on ollut PARAS-hanke, jonka seurauksena kuntien määrä on vähentynyt ja kuntien yhteistyö tiivistynyt. PARAS-hanketta on kritisoitu hallinnon monimutkaisuuden lisäämisestä (lähinnä yhteistyömuotojen osalta) ja siitä, että varsinainen palvelurakenteiden uudistaminen on jäänyt taustalle. Julkisissa puheenvuoroissa on esitetty myös kuntarakenteen uudistamista vieläkin radikaalimmin niin, että kuntien määrä supistuisi edelleen merkittävästi. On kuitenkin epätodennäköistä, että kuntien vapaaehtoisia yhdistymisiä tapahtuisi siinä määrin, että esimerkiksi sadan kunnan kuntarakenne toteutuisi kovin nopeasti.

Kuntien yhdistymiset antavat mahdollisuuden tehostaa kuntapalveluja mikäli palveluissa on merkittäviä hyödyntämättömiä mittakaavaetuja. Nykyistä suuremmat kunnat mahdollistaisivat myös palvelujen ylikunnallisten vaikutusten vähenemisen, mikä vähentäisi tarvetta kuntien yhteistyölle. Yhdistymiset myös tasaisivat eroja kuntien olosuhde- ja tarvetekijöissä ja siten loisisivat mahdollisuuden käyttää säästyneitä valtionosuuksia kuntien palvelujen tukemiseen uudella tavalla. Yhdistymisten myötä vähenevä kuntien yhteistyö voisi myös lisätä pai-

kallisdemokratian toimivuutta, jos samalla palvelujen järjestämisen ja rahoituksen läpinäkyvyys paranisi. Kuntien yhdistymisten haittapuolena on, että kustannukset ainakin aluksi kasvavat. Mittakaavaetujen hyödyntäminen myös pidemmällä aikavälillä voi työvaltaisissa kuntapalveluissa olla vaikeaa ja saavutettavissa olevat edut on ehkä hyödynnetty jo aiemman kuntayhteistyön avulla. Kuntien lukumäärän supistuessa merkittävästi vähenee samalla kuntien välinen tarve kilpailla veronmaksajista, mikä vähentää kuntien painetta lisätä kustannustehokkuutta. Yhdistymisten tuottavuusvaikutuksia voidaan siksi joutua odottamaan pitkään. Yhdistymisprosesseihin vaikuttamalla voidaan kuitenkin pyrkiä välttämään virheitä, joita muiden maiden kuntareformeissa on tehty (ks. Tanskan kuntauudistuksen kuvaus edellä). Nykyistä merkittävästi suuremmat kunnat muodostavat valtion näkökulmasta erilaisen kunta-valtio -neuvottelutilanteen kuin pienin kuntiin painottuva kuntarakenne. Merkittävä kuntarakenteen ja kuntakoon muutos todennäköisesti lisäisi tarvetta nykyistä selvästi tarkemman finanssipolitiikan säännösten kehittämiseksi, kuten Tanskan esimerkki on osoittanut.

Kuntapalveluista erityisesti terveys- ja sosiaalipalvelujen sekä toisen asteen koulutuksen järjestämisvastuuta on esitetty siirrettäväksi välivaltiontasolle tai vastaavalle yksittäistä kuntaa laajapohjaisemmalle yksikölle (THL:n ja STM:n ehdotukset aluetason palvelumalleista). Lisäksi on esitetty niin sanottua terveydenhuollon vakuutusmallia (ns. Kela-malli) ja järjestämis- ja rahoitusvastuun siirtämistä kansalliselle toimijalle (Sitran Katira-malli) (Aronkytö ym. 2010). Sellaiset toimet, joilla siirrettäisiin merkittävä osa nykyisistä kuntien tehtävistä muille toimijoille, luonnollisesti vähentäisivät kuntien painoarvoa ja siten tarvetta kuntia koskeville säännöille. Tästä huolimatta on huomattava, että monissa sellaisissa maissa, joissa kuntasektorin merkitys on huomattavasti Suomea pienempi, budjettikuria koskevat säännöt ovat merkittävässä roolissa.

Aluemalleista kiinnostava käynnissä oleva kokeilu on Kainuun maakunnan kahdeksan kunnan terveydenhuollosta, sosiaalipalveluista (pl. päivähoito) ja toisen asteen koulutuksesta vastaava maakuntakuntayhtymä. Maakuntakuntayhtymän asioista päättää vaaleilla valittu maakuntavaltuusto, mutta sen rahoitus kootaan jäseninä olevilta kunnilta. Maakuntakuntayhtymäsopimuksen mukaan kunnat antavat maakuntakuntayhtymälle vuosittain kiinteän osan (60,1 prosenttia vuonna 2010) vero- ja valtionosuustuloistaan. Maakuntakuntayhtymäkokeilu on erityisen kiinnostava kuntakehys-näkökulmasta, sillä maakuntakuntayhtymän on järjestettävä sille annetut tehtävät kuntien maksamalla kiinteällä rahoitusosuudella. Maakuntakokeilun oli alun perin tarkoitus päättyä vuonna 2012, mutta sen määräaika jatkettiin vuoden 2016 loppuun. Kokeilu on vielä kesken, mutta hallintokokeilun kustannusvaikutuksista on jo julkisuudessa ehditty esittää, että kokeilun ansiosta Kainuun menot olisivat kasvaneet merkittävästi hitaammin kuin tilanteessa, jossa Kainuun kokeilua ei olisi aloitettu¹⁰. Laskelmat perustuvat ver-

¹⁰ Kainuun hallintokokeilua on arvioinut Tampereen yliopiston tutkijaryhmä (Jäntti ym. 2010).

tailuihin, joissa Kainuuta on vuosina 2005–2009 verrattu koko muuhun maahan tai Kainuun kehitykseen kokeilua edeltävinä kolmena vuonna. Näihin lähtökohtiin perustuen esimerkiksi Kainuun maakunta-kuntayhtymän talousarviossa vuodelle 2011 esitetään, että ilman Kainuun hallintokokeilua menot olisivat vuosina 2005–2009 olleet yhteenlaskettuna n. 58–100 miljoonaa euroa suuremmat kuin ko. vuosina toteutunut menojen kasvu oli. Parhaillaan VATT:ssa meneillään olevan tutkimuksen tulosten perusteella Kainuun hallintokokeilun kustannussäästövaikutukset ovat huomattavasti julkisuudessa esitettyä pienempiä (Hämäläinen ja Moisio 2011).

Kuntien valtionosuusjärjestelmän uudistus oli tavoitteena toteuttaa vuonna 2010, mutta talouskriisin vuoksi uudistus toteutettiin huomattavasti alkuperäistä tavoitetta suppeampana. Aiheeseen liittyvä tutkimus (Lehtonen ym. 2008) osoitti kuitenkin, että valtionosuusjärjestelmän kriteerejä muuttamalla olisi mahdollista parantaa valtionosuuden kohdentumista. Nykyisen valtionosuusjärjestelmän puutteellisten määräytymiskriteerien vuoksi valtionosuuksien kohdentuminen on epätarkkaa, minkä voi arvioida osaltaan heikentävän järjestelmän oikeudenmukaisuutta ja lisäävän kunnallisten palvelujen tehottomuutta. Joka tapauksessa jatkossa valtionosuusuudistus kannattaisi kytkeä kuntapalvelujen rahoituksen kokonaisuudistukseen, jolloin samalla kertaa käytäisiin läpi kuntien valtionosuudet, verotulopohja, ja maksutulot. Luonnollisesti myös kuntien tehtävissä mahdollisesti tapahtuvat muutokset tulisi ottaa samalla kertaa huomioon. Valtionosuusjärjestelmän roolia kuntien rahoituksessa ei tulisi merkittävästi kasvattaa, sillä tällöin vaara pehmeän budjettirajoitteen syntymisestä kasvaisi. Kuntien menot tulisi jatkossakin rahoittaa pääosin kuntien omista tulonlähteistä.

Lähteet

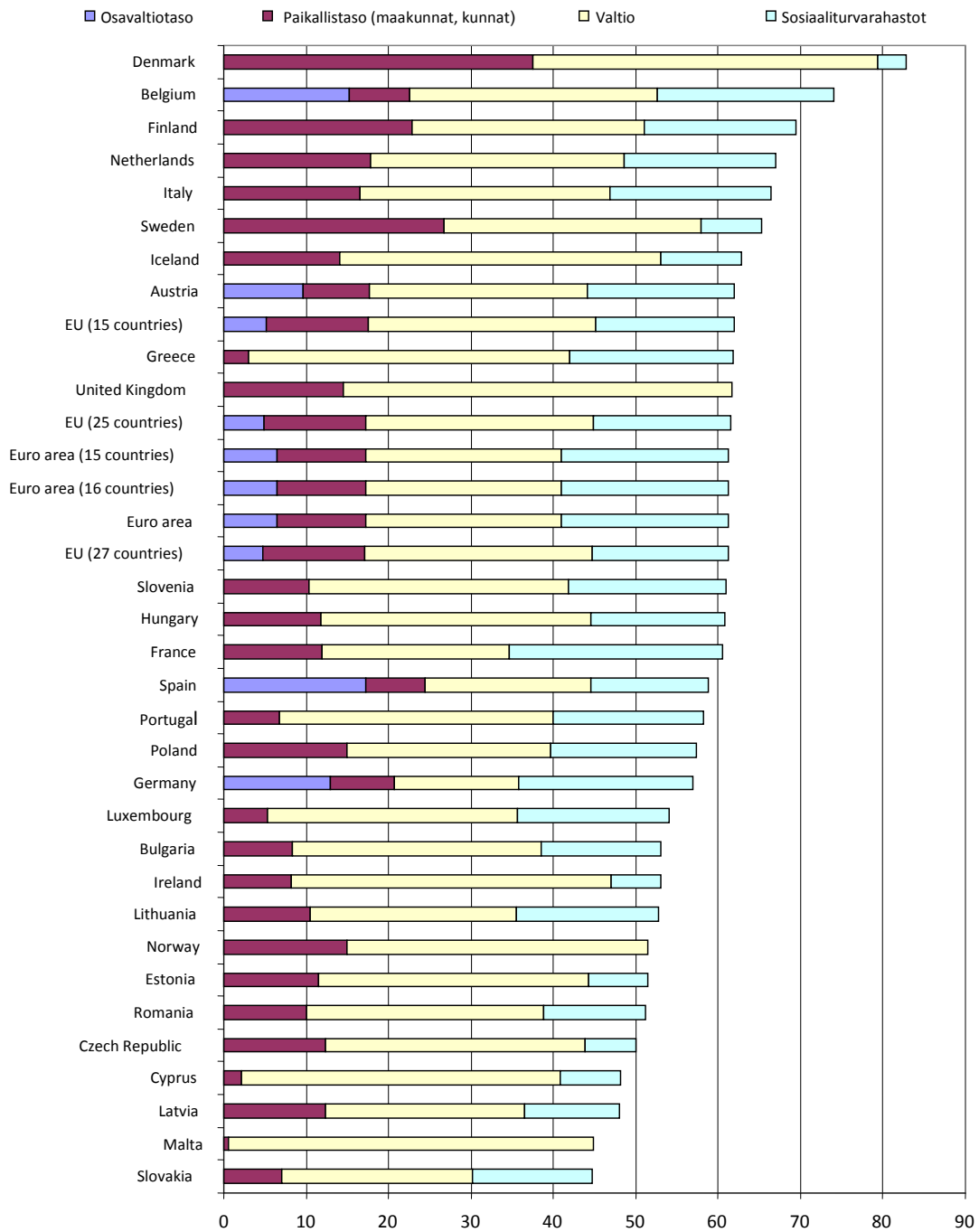
- Aronkytö, T. – Hallipelto, A. – Kangasharju, A. (2010): Uusi terveydenhoidon rahoitus- ja ohjausjärjestelmä. Sitran selvityksiä 24.
- Bohn, H. – Inman, R.P. (1996): "Balanced-budget rules and public deficits: evidence from the U.S. states," *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, vol. 45(1), s. 13–76.
- Blom-Hansen, J. (2010): Local government in Denmark, teoksessa Moisio Antti (toim.): *Local Public Sector in Transition, A Nordic Perspective*, VATT Publications 56, VATT, Helsinki 2010, s. 63–94.
- Dafflon, B. (ed.) (2002): *Local Public Finance in Europe: Balancing Controlling Debt*, Edward Elgar, Cheltenham, United Kingdom.
- Dahlberg, M. (2010): Local government in Sweden. Article in Moisio, A. (Ed.) (2010): *Local public sector in transition: A Nordic perspective*. Government Institute for Economic Research (VATT) Publications 56. Helsinki.
- Hämäläinen, K. – Moisio, A. (2011): Kainuu hallintokokeilun kustannusvaikutukset. VATT-Muistio (käsikirjoitus).
- Inman, R.P. (2003): "Transfers and Bailouts: Enforcing Local Discipline with Lessons from U.S. Federalism", in Rodden J. – Eskeland, G.S. – Litvack J. (eds) "Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints". MIT Press.
- Jäntti, Anni – Airaksinen Jenni – Haveri Arto (2010): Siniset ajatukset – vapaasta pudotuksesta hallittuun sopeuttamiseen: Kainuun hallintokokeilun vaikutukset. Valtionvarainministeriön julkaisuja 20/2010.
- King, D. (1984): *Fiscal tiers: the economics of multi-level government*. Allen & Unwin.
- Kornai, J. – Maskin, E. – Roland, G. (2003): Understanding the soft budget constraint. *Journal of Economic Literature*, 41(4), s. 1095–1136.
- Lehtonen, S. – Lyytikäinen, T. – Moisio, A. (2008): Kuntien rahoitus- ja valtionosuusjärjestelmä: Vaihtoehtoja uudistuksen toteuttamiseksi. VATT-Tutkimuksia 141.
- Musgrave, R. A. – Musgrave, P.B. (1980): *Public Finance in Theory And Practice*, 3rd edition, McGraw-Hill.
- Oates, W. E. (1972): *Fiscal Federalism*. Harcourt Brace Jovanovich.
- Oates, W.E. (2005): "Toward a Second-Generation Theory of Fiscal Federalism", *International Tax and Public Finance*, 12(August), s. 349–374.

- Oates, W.E. (2006): "Book Review: Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints" *National Tax Journal* 59, s. 389–96.
- Oates, W. E. (2008): On the Evolution of Fiscal Federalism: Theory and Institutions. *National Tax Journal*, Vol. LXI, No. 2, s. 313–334.
- Rattsø, Jørn (2002): "Fiscal Controls in Europe: A Summary" in B. Dafflon (ed.), *Local Public Finance in Europe: Balancing the Budget and Controlling Debt*, Edward Elgar, Cheltenham, United Kingdom.
- Rattsø, Jørn (2003): "Vertical Imbalance and Fiscal Behavior in a Welfare State: Norway", in Rodden, J. – Eskeland, G.S. – Litvack, J. (eds.), *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*, MIT Press.
- Rodden, J. – Eskeland, G.S. – Litvack, J. (eds.) (2003): *Fiscal Decentralization and the Challenge of Hard Budget Constraints*, MIT Press.
- Suomen Kuntaliitto (2010):
<http://www.kunnat.net/fi/Kuntaliitto/media/tiedotteet/2010/12/Sivut/Kuntatalo-uteen-pitkan-aikavalin-menokehukset.aspx>
- Sutherland, D. – Price, R. – Joumard, I. (2006): "Fiscal Rules for Sub-Central Governments: Design and Impact", OECD Network on Fiscal Relations across Levels of Government WP No. 1, OECD, Paris, COM/CTPA/ECO/GOV/WP(2006)1.
- Ter-Minassian, T. (2007): *Fiscal Rules for Subnational Governments: Can They Promote Fiscal Discipline?* OECD Journal on Budgeting Volume 6 – No. 3.
- Tiebout, C. (1956): "A pure theory of local expenditures". *Journal of Political Economy* 64, s. 416–424.
- Vammalle, C. – Charbit, C. (2010): *Fiscal Federalism. Recent Developments and Future Trends*. Article in Moisio, A. (Ed.) (2010): *Local public sector in transition: A Nordic perspective*. Government Institute for Economic Research (VATT) Publications 56. Helsinki.
- VM (2010): *Julkinen talous tienhaarassa: Finanssipolitiikan suunta 2010 luvulla*. Valtiovarainministeriön julkaisuja 8/2010.
- VM (2011a) *Kuntiin kohdistuvan valtionohjauksen periaatteet*. Normihanketyöryhmän ehdotukset. Valtiovarainministeriön julkaisuja 13/2011.
- VM (2011b): *Kuntarahoitustyöryhmän muistio*. Valtiovarainministeriön julkaisuja 20/2011.
- VTV (2011): *Valtiontalouden tarkastusviraston erilliskertomus eduskunnalle: Valtiontalouden kehysmenettelyn vaikuttavuus finanssipolitiikan hallintavälineenä*.

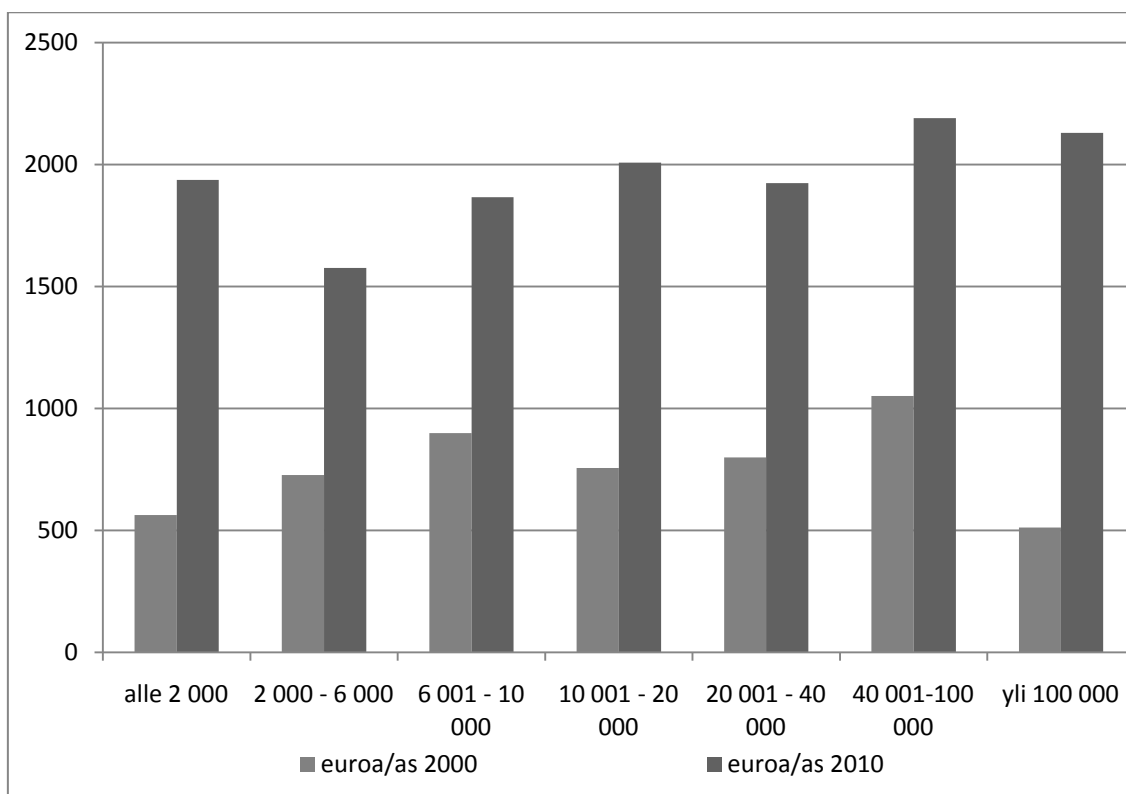
Weingast, B. (2009): "Second generation fiscal federalism: The implications of fiscal incentives", *Journal of Urban Economics* 65, s. 279–293.

Liitteet

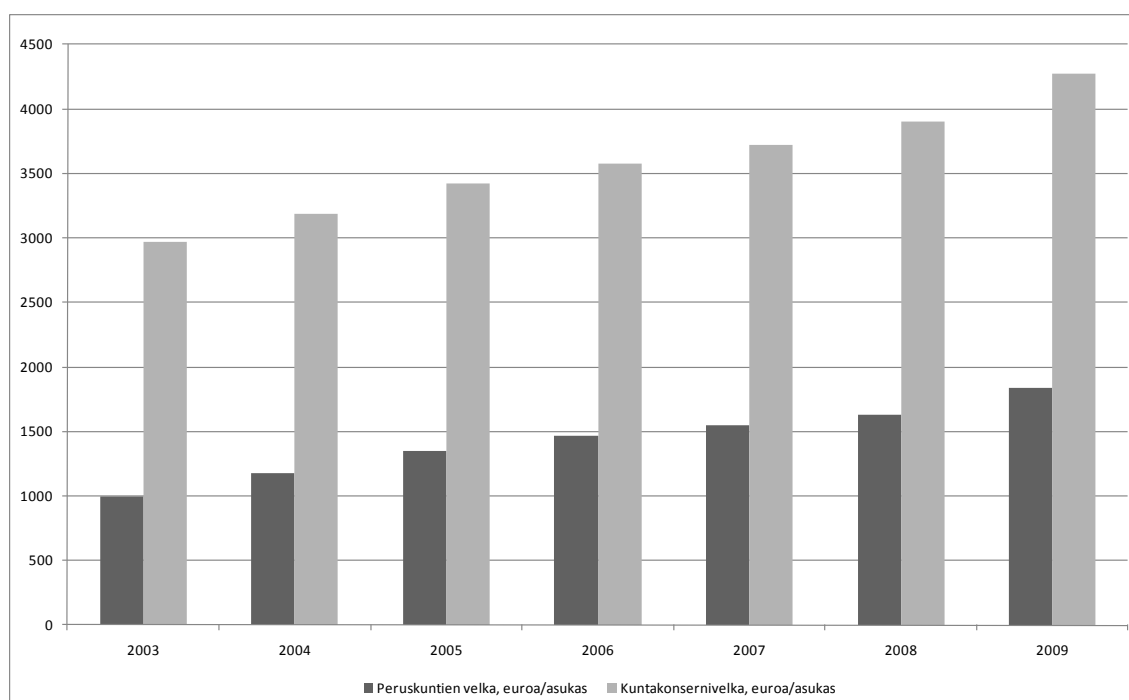
*Kuva 5 Julkiset menot suhteutettuna bruttokansantuotteeseen v. 2009
eräissä Euroopan maissa. (lähde: Eurostat 2010)*



Kuva 5 Kuntien lainakanta kuntakoon mukaan vuosina 2000 ja 2010
(lähde: VM)



Kuva 6 Peruskuntien velka ja kuntakonserninelka 2003-2009, euroa/as
(lähde: VM)



VATT VALMISTELURAPORTIT -SARJASSA ILMESTYNEITÄ
PUBLISHED VATT POLICY REPORTS

1. Janne Tukiainen – Ville Mälkönen: Jätekuljetuksen sopimusmallien yritysvaikutukset. Helsinki 2010.
2. Antti Moisio – Heikki A. Loikkanen – Lasse Oulasvirta: Public services at the local level – The Finnish way. Helsinki 2010.
3. Juha Halonen – Timo Rauhanen – Erkki Siivonen: Julkisten organisaatioiden veroetuedet. Helsinki 2010.
4. Tuuli Ylinen: Työkyvyttömyyseläkkeet ja työnantajan omavastuuperiaate TEL:sta TyEL:iin. Helsinki 2010.
5. Outi Kröger – Timo Rauhanen (toim.): Verotuet Suomessa 2009. Helsinki 2010.
6. Jenni Pääkkönen: Koulutuksen markkinoilla – arvioita ammattikorkeakoulujen tehokkuuseroista ja niiden syistä. Helsinki 2010.
7. Antti Moisio: Metropolialueen hallintomallit taloustutkimuksen näkökulmasta. Helsinki 2011.
8. Heikki Pursiainen – Markku Siikanen – Janne Tukiainen – Ville Mälkönen: Asfalttikartellin kunnille aiheuttamien vahinkojen arviointi – Loppuraportti. Helsinki 2011.
9. Tanja Saxell – Janne Tukiainen – Markku Siikanen: Asfalttikartellin valtiolle aiheuttamien vahinkojen arviointi – Loppuraportti. Helsinki 2011.



VALTION TALOUDELLINEN TUTKIMUSKESKUS
STATENS EKONOMISKA FORSKNINGSCENTRAL
GOVERNMENT INSTITUTE FOR ECONOMIC RESEARCH

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus
Government Institute for Economic Research
P.O.Box 1279
FI-00101 Helsinki
Finland

ISBN 978-951-561-984-6
ISSN 1798-0305

